2012年8月 清史研究 Aug. 2012
第3期 The Qing History Journal No. 3

学术专论

晚清地方督抚权力问题再研究
——兼论清末“内外皆轻”权力格局的形成

李细珠

[摘要] 关于晚清中央与地方关系的权力格局，学界长期以来多信奉“外重内轻”说。笔者通过对清末新政时期地方督抚权力变化的研究认为，辛亥鼎革之际，中央与地方权力关系实际上已演变为“内外皆轻”的权力格局。在清末庚子至辛亥期间，随着新政尤其是预备立宪的开展，清政府不断加强中央集权措施，地方督抚的权力被收束而日益变小，其干政的影响力也有一个逐渐减弱的趋势。但与此同时，清政府中央集权的实际效力却并不显著，反而随着统治集团内部矛盾的激化而有削弱之势。这样，便形成“内外皆轻”的权力格局。一方面，清廷并没有建立强有力的中央政府，也未能真正控制全国的军权与财权，中央集权有名无实；另一方面，各省督抚也不能有效地控制地方军权与财权，在地方已没有强势督抚，更没有形成强大的地方势力。武昌起义前夕，正是地方督抚权力明显削弱，而清廷中央集权尚未强固之时，在此权力转换临界的关键时刻，革命爆发，无疑是对清王朝的致命一击。

[关键词] 清末新政　地方督抚　预备立宪　中央集权　内外皆轻

[中图分类号] K254.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1002－8587（2012）－03－0001－29

Further Study on the Power of Local Government in the Late Qing Dynasty: The Concurrent Weakness of Central and Local Governments in the Late Qing Dynasty

Scholars have long believed that “the local government was more powerful than the central government” during the last decade of the Qing. After probing changes of local government power during the New Policy Reform in the late Qing Dynasty, the author argues that “the local government was as powerless as the central government.” With the New Policy Reform, especially the Preparation for Constitutionalism, during the decade preceding the Revolution of 1911, the Qing government took measures to strengthen its centralization of authority and limit the influence of local government but these efforts were ineffectual and were undermined by the intensification of the internal contradictions within the government. This is why the power structure took the form of “the central government being as powerless as the local government.” On one hand the Qing court neither established a strong central government nor really controlled the military and financial power. On the other hand, no local governments effectively controlled local military and financial powers. On the eve of the Wuchang Uprising local government was obviously weaker and the Qing court had failed to centralize its authority.

晚清督抚制度研究的最大难点，是督抚权力的消长及其与中央政府关系的微妙难以把握。学界讨论晚清督抚权力问题，主要是在中央与地方关系的框架之内进行。检视已有相关论著，可谓聚讼纷纭。其中影响最大的观点是以罗尔纲先生为代表的所谓“督抚专政”与

[收稿日期] 2012－05－15

[作者简介] 李细珠（1967—），男，中国社会科学院近代史研究所研究员；北京 100006

?1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

“外重内轻”的权力格局说,[①]一直在学界占据主导地位;自刘广京先生提出商榷以后,也有学者试图对前说进行修正,[②]但论者多着力于对前说的否证,而并没有提出系统的令人信服的新观点。地方督抚的权力问题,关涉到晚清中央与地方的权力格局,以及清末民初中国的政治走向,是晚清政治史研究绕不开的课题。笔者通过对清末新政时期地方督抚的研究,觉得很有进行再检讨的必要。

学界以往的相关研究有一个明显的问题,就是在时段上主要局限于太平天国兴起的咸同时期,至多延伸到庚子事变,而对庚子以后的清末新政时期缺乏实证研究,往往仅凭逻辑推论而遽下结论。名曰“晚清”,其实未免以偏概全之嫌。实际上,在清末最后十余年的新政时期,不仅地方督抚的权力及其与清政府的关系有了新的变化,而且这是直接影响清末民初中国政治走向的关键时期。究竟在这个时期地方督抚的实际权力有何消长?其对中央政府的影响力如何?清政府对地方督抚的控制力如何?其所谓中央集权又有多大的实际效力?中央与地方的权力格局有何新的变化?这些均是值得进一步深入探讨的问题。

一、清末新政时期地方督抚实际权力的消长

督抚制度起源于明,形成于清。明代总督与巡抚建置,起先只是由朝廷临时差遣,因事设裁,辖区不定,明中叶以后方逐渐向地方化和制度化转变,但终明之世未能完成。清承明制,督抚制度在康熙初年略具雏形,总督与巡抚由朝廷临时差遣官成为正式的地方最高行政长官,督抚辖区与省的界线大致相合而由“准政区”成为正式的地方最高一级行政区划,其后再经调整变化,至乾隆中叶最终完成其制度化的过程而基本定型,成为一种重要的地方行政制度。[③]

关于督抚的职权,据《清史稿》载 “总督,从一品。掌厘治军民,综制文武,察举官吏,修饬封疆。标下有副将、参将等官。巡抚,从二品。掌宣布德意,抚安齐民,修明政刑,兴革利弊,考核群吏,会总督以诏废置。标下有参将、游击等官。其三年大比充监临官,武科充主试官,督、抚同……光绪季年,裁同城巡抚,其分省者,权几与总督埒,所谓兼辖,奉行文书已耳。”[④]从制度上看,总督与巡抚品秩稍有高低,职权也不尽相同,但实际运作则并无多大差别,尤其是在清末,裁撤同城巡抚之后,督抚几乎各辖一省,职权基本相当,均可谓综理各省军政、民政、吏治、司法、文教等各项事业的最高行政长官。

督抚是地方最高行政长官,其权力大小,直接影响到中央与地方之间的权力结构。这既是制度设计,也与因应事变中的具体运作有关。就宏观而言,清代地方督抚权力有一个从小到大再到小的历史演变过程。据《清史稿》记载,地方督抚权力的演变大致经历了三个阶段:清前期(鸦片战争以前),权力主要集中于中央的内阁、军机处与皇帝特简之经略大臣,地方督抚权力相对较小;清中期(从咸同军兴到庚子事变),地方督抚权力增大;清末期(庚子事变以后),朝廷加强中央集权,地方督抚权力又被削弱变小。[⑤]以往学界关于晚清地方督抚权力变化的研究,主要关注的是清中期地方督抚权力增大的面相,至于清末期则语焉不详。其实,清末期地方督抚的权力究竟如何变化及是否变小的问题,仍是值得深入探讨和重新验证的问题。

论者多以庚子事变期间的东南互保,为地方督抚权力增大至极限的例证。诚如是,则庚子时期可谓地方督抚权力的最高峰。那么,庚子事变以后,地方督抚的权力是否就衰落了呢?清廷在庚子事变之后开始实行新政,进行各项制度改革,在此期间地方督抚的权力如何变化,需要具体探究。

清末新政的一个重要目标是中央集权,尤其预备立宪,明确标榜“大权统于朝廷”。要中央集权,就势必调整和收束地方督抚的权力,这便直接影响地方督抚权力的变化。论者在讨论咸同军兴以后地方督抚权力增大时,主要关注“兵为将有”和“就地筹饷”两种现象,就是军事权和财政权的扩大。庚子事变之后清廷新政改革,在调整和收束地方督抚的权力方面,其中最重要的正是军事权和财政权,其他还有司法权、外交权、人事权、行政权,

等等。下面拟略作分析。

（一）关于军事权

清廷如何收束地方督抚的军事权，将其集中于中央，可以从三个方面来看：第一，统一新军军制。清朝兵制演变大致经历三个阶段：前期是八旗与绿营，兵权直属于清廷和兵部；中期是以湘、淮军为代表的勇营及防军、练军，地方督抚军权增大；末期是仿西法编练的新军。一般而言，新军起源于甲午战争以后张之洞编练的江南自强军和袁世凯编练的新建陆军。庚子事变后，练新军也是清末新政的重要举措。新军究竟是由清廷中央还是地方督抚控制，是一个值得进一步探讨的问题。

清末新政开始之初，清廷便发布了建立常备军的上谕："前因各省制兵、防勇积弊甚深，业经通谕各督抚认真裁节，另练有用之兵……着各直省将军、督抚将原有各营严行裁汰，精选若干营，分为常备、续备、巡警等军，一律操习新式枪炮，认真训练，以成劲旅。"[⑥]清廷希望整顿绿营与防营等旧式军队，采用新式枪炮操练，训练出一支国家常备军。然而，要建立一支新式军队，不仅仅是采用新式武器装备操练而已，更重要的是军制的变革。其时，清政府并没有设立一个统筹全国练兵的机构，所有练兵之事仍是责成各省将军、督抚，而由总理新政的政务处会同兵部管理。事实上，各省编练新军时仍然是各自为政，以致"各省兵制不一，军律不齐，饷械则此省与彼省不同，操法则此军与彼军又不同"。清廷曾谕令各省挑选将目到练兵初见成效的北洋与湖北受训，并"谆谆焉以纷歧为戒，以一律相期"，此举被直隶总督袁世凯和湖广总督张之洞称作是"经武之要图，整军之至计"。[⑦]然而，这似乎并不能从根本上解决问题，因为北洋新军与湖北新军的军制本就不尽相同。

光绪三十年（1904）四月，清廷发布统一新军营制的上谕，要求练兵处王大臣会同兵部，悉心统筹，妥议具奏。八月，练兵处上奏了一个全国陆军统一编练的营制饷章。在奏折中，练兵处大臣针对咸同以来各省自练勇营的风气，要求各省督抚积极配合，破除"各省自为风气"的积弊，以达成"整齐划一"的效果。其《立军制略》有谓："盖以兵为国家之兵，非一人所能私，一隅所能限，故将帅不得擅立主名，军队亦不得自为风气。其编立号数，大抵视辖境之遐迩，因其区域，划分次第，而章制操法统归一律。遇有征调，无论何处兵队，均可编配成军，协力攻守，无论何军将领，均可统率节制，如法指挥。"显然，这是清廷企图改"兵归将有"为"兵为国家之兵"，而将兵权统一收归中央的重要举措。根据练兵处上奏的营制，新军常备军编制分八等：军、镇、协、标、营、队、排、棚。一军分两镇，每镇均相应配置步队、马队、炮队、工程队、辎重队五个兵种，总计每镇官长及司书人等748人，弁目兵丁10436人，夫役1328人，共12512人。[⑧]这个营制颁布，统一了全国新军编制。

练兵处在奏定陆军营制饷章的当天，又奏陈陆军学堂办法，其中提出"中国常备兵额约需三十六镇"。[⑨]光绪三十三年（1907）七月，陆军部进一步统一规划，将全国陆军应编三十六镇具体分配到各省，并明确规定了练成年限。其分配如次：近畿四镇、直隶二镇，已经编练完成；浙江、福建、奉天、吉林、黑龙江各一镇，限两年练成；山东、山西、陕西、新疆各一镇，江苏、湖北各两镇，限三年练成；江北、安徽、江西、河南、湖南、热河各一镇，限四年练成；广西、贵州各一镇，广东、云南、甘肃各两镇，限五年练成；四川三镇，限三年编足两镇，其余一镇由度支、陆军两部协商于限内练成。[⑩]具体编练情况如何呢？据统计，至武昌起义前夕，全国新军共练成14镇，又18混成协，又4标，又1禁卫军（辖2协）。[⑪]终清之世，全国36镇的计划未能完成。新军统一营制，统一番号，具体虽由各省分练，但都是国家的军队，事实上已取代绿营而成为国家的经制兵。

第二，统一新军编练与统率权。为了统一军制，尤其是对各省练兵进行统一管理，光绪二十九年（1903）十月，清廷在京师设立练兵处，作为全国练兵统筹机构。派庆亲王奕劻总理练兵事务，袁世凯充会办练兵大臣，并派铁良襄同办理。[⑫]稍后，奕劻等上奏《练兵处办事简要章程》九条：一、严军政，凡提镇以下各武职有玩忽职守者，由练兵处查明先行

撤差，并奏参惩办，关于练兵各项处分均由练兵处核议；二、凡地方督抚以下各文员，务必对各省练兵事宜协力襄助，视其优劣，由练兵处据实奏请奖惩；三、练兵处可不拘阶途，奏请破格擢用将才，所有隶属练兵处各武职，均由该处分别注册，咨行兵部立案；四、新练各军办理兵事人员，一律改为武职实缺，除提镇例应请旨简放外，其守备以上各缺，由练兵处考查奏请升调补署，千总以下，由该处酌量叙补，随时注册，各行兵部立案，旧有绿营官缺将设法陆续裁罢，由练兵处另奏详细章程；五、所拨新练各军饷项及续筹专饷，均由练兵处饷局督催经理，收放支发，核议奏销；六、各省原设制造军械各局厂，均由练兵处督饬妥办，随时委员考查整顿；七、各省新练各军，必须时常由练兵处奏派大员前往考查督练，以资核实而期划一；八、慎选将弁，凡新练各军将弁，均由练兵处随时考查；九、各军将领缺出，可在练兵处各司科中酌选接替，以期内外接洽，不至扞格。同时上奏《分设司科管理章程》，规定练兵处在总理、会办、襄办之下，分设一提调，及军政、军令、军学三司，各司之下共设 14 科。提调及三司正副使，请旨简派；各科分设监督及以下人员，由练兵处大臣奏委或选派。[13]

练兵处是独立于兵部之外的编练全国及各省新军的总机关。值得注意的是，根据上述章程第二条，地方督抚对各省练兵事宜“时有关涉”，战时征调时必须“协力襄助”，要不分畛域，积极配合。可见督抚只是处于协从地位。关于练兵处的调兵之权，在新军营制的《征调制略》明确规定“各省训练新军，将来统编名号，军制画一，自可声气相通，情谊浃洽。遇有边疆重大军务，先由练兵处、兵部奏请简派督兵大臣，由该大臣会商练兵处、兵部、户部，审察敌军情形、战地形势，筹备饷需，考查各省兵数，酌量派拨，请旨饬下各省按期遣到。所有各省新军悉由督兵大臣节制，随时调遣，以一事权，而专责成。如各省有土匪啸聚滋事，应由将军督抚先尽本省新军调用，如有不敷，可咨商练兵处、兵部，在邻近省分酌调军队，请旨派往协剿，事平后仍回原省。”[14]地方督抚遇有紧急事件只能调用本省新军，如跨省调兵，必须咨商练兵处、兵部，并请旨调拨。练兵处设立后，举凡新军之军政、人事、财务、训练、指挥、监督等一切权力，均归其统辖。革命党人批评其“收天下兵权萃于京师”。[15]可谓直击其中央集权的命脉。时人评论“国朝初设军机处，原以承受方略，迨承平日久，渐专重政务。咸同军兴以后，京外大臣有戡乱之功，于是兵权又渐移而分寄于各督抚，故先朝谕旨有‘各省练兵自为风气’之语。光绪二十九年谕设练兵处，专司其政，遂编练陆军，使归一致，原有规复旧法之意。乃行之不善，竟召大祸。”[16]此所谓“原有规复旧法之意”，正是说练兵处之设意在收集业已散寄于各督抚之兵权而统归于中央。至于又谓“行之不善，竟召大祸”，此是后话。

一般认为，练兵处虽然以庆亲王奕劻为总理、袁世凯为会办、铁良为襄办，但关键人物是袁世凯。奕劻位高事繁，以首席军机大臣兼外务部总理大臣，无暇顾及练兵处事务，而铁良资望又不及袁世凯，更重要的是，练兵处三大臣之下，徐世昌为提调，刘永庆为军政司正使（后由冯国璋接任），段祺瑞为军令司正使，王士珍为军学司正使，都是袁世凯的亲信。这种局面的出现，对于清廷而言，其实有一个难解的死结：一方面，从制度设计上企图实行中央集权；另一方面，在实际运作中又不得不依赖具有经验与实力的强势督抚袁世凯，致使袁世凯始终控制北洋新军，并最终断送清王朝之命。正所谓“行之不善，竟召大祸”，此为清廷始料不及。需要说明的一点是，袁世凯虽然是直隶总督，但他绝不是一般的地方督抚。事实上，袁世凯兼任练兵处会办大臣，在某种意义上已具中央大员身份，而不能简单地仍视其为地方督抚。因此，练兵处实际上被袁世凯控制，并不改变其中央集权的性质，也就不能简单地认为军权实际上落到地方督抚手中。当然，对于袁世凯实际控制练兵处的局面，清廷虽有不得已的苦衷，但并非无动于衷。此后，清廷也在不断地设法剥夺袁世凯的军权，详见下文。

预备立宪开始以后，光绪三十二年（1906）九月，在中央官制改革中，清廷改兵部为陆军部，将练兵处、太仆寺并入其中，应

行设立之海军部、军谘府未设以前，均暂归陆军部办理。据《陆军部章制》，陆军部为“总理全国陆军事务”的最高军事机关。其重要职掌有四条：“一、陆军部统辖京外陆军及旗、绿各营军人军事，并关涉军事之各项学堂及军械制造局厂；一、陆军部有厘定纠正各省陆军事宜之责，至关系军制饷章及一切重大事件，应由陆军部酌拟会商军机大臣奏请钦定；一、京外陆军任职补官，及旗营官员并未裁绿营官员升调选补各事，皆由陆军部考验核定，分别奏咨办理；一、凡京外陆军及旗、绿等营所需经费，应由陆军部会同度支部核办。”[17]陆军部以力主中央集权的满人铁良为尚书，寿勋为左侍郎，廕昌为右侍郎，原练兵处会办大臣袁世凯被排除在外。陆军部收权即从直督袁世凯的北洋军开始。十月初，袁世凯自请将北洋军第一、三、五、六镇“归陆军部直接管辖”，第二、四镇仍归自己“统辖督练”。奉朱批：“现在各军，均应归陆军部统辖。所有第二、第四两镇，著暂由该督调遣训练。”[18]此处一个“均”字，一个“暂”字，道出了中央集权的最终目的。稍后，清廷再次重申：“现在专设陆军部，所有各省军队，均归该部统辖。”[19]其斩钉截铁之辞，更是毫无商量的余地。当时，对袁世凯颇为推崇的孙宝瑄在日记中写道：“闻陆军欲收集天下兵权，凡天下各镇统制，皆由部奏请简派，督队官始由督抚委用。”“项城自督北洋军队，所创学校无数，如将弁学堂、武备学堂等，今皆归于陆军部管辖。”[20]虽辞气平和，但不无为袁氏惋惜之意。

清廷在中央设立练兵处与陆军部，又在各省相应地设督练公所。在练兵处上奏新军统一营制的《督练制略》中称：“各省将军督抚本有督练营伍之责，惟地方事务繁杂，势难一意专注。凡各省新军业经练及一协以上者，应于省会设督练公所一处，慎选兵学谙练、事理精详各人员，分任兵备、参谋、教练，暨考校本省旧日勇营，妥筹变革各事，以资辅佐。仍由各将军督抚督率筹办，以期纲举目张，划一不紊。”[21]光绪三十三年（1907）正月，军政司呈请陆军部督促各省设立督练公所。[22]其实，各省已陆续设立督练公所，但办法互歧，所谓“各定制章，省自为政”。宣统三年（1911），陆军部与军谘处会奏酌议《各省督练公所暂行官制纲要》，规定由督练公所管理各省新旧各军及筹备粮饷、编练队伍一切事宜，以各省将军、都统、督抚兼充督办，设军事参议官一员，以协都统或正参领充，禀承督办督率各科局，办理该省新旧各军编练、裁改，筹备粮服、军械、测绘一切事宜。所内分设四科局：筹备科、粮饷科、军械局、测地分局。[23]据此，各省督抚名义上是督办，但实际权力都掌握在具体管理各科局事务的军事参议官之手。对于陆军部与军谘处会奏定章，各省督抚并不严格遵守。湖广总督瑞瀓、河南巡抚宝棻电奏拟派督练公所人员，经陆军部核与定章不符。清廷再次电谕各省督抚重申：“督练公所暂行官制，业经奏定章程，自应照章办理。嗣后各省督练公所，应派军事参议官以下各员，务各查照定章，和衷商榷，仍由陆军部奏充，以免歧异。”[24]与此同时，两江总督张人骏等电奏称，陆军部奏定督练公所官制纲要，于各省办事情形诸多隔阂，办理为难，拟酌量变通，其要点有四：一是请将水陆巡防队归督抚直接管辖；二是军事参议官不限以学生资格，由督抚奏简；三是科员除教练、测量等事委用学生，余如兵械、饷需事属行政，酌委熟悉情形之妥员办理；四是营务处及军械、粮饷各局均排除公所之外。清廷借此又一次重申：“督练公所军事参议官，昨已有旨著仍照奏定章程由陆军部奏派，余著该衙门妥议具奏。”陆军部议奏时虽然解释说明陆军、巡防队均归各省督抚直接管理，但军事参议官由陆军部奏派则毫无商量余地，至于教练、测量各员均应照定章办理，兵械、饷需各员由各省咨商陆军部酌核派充，原设营务处及军械、粮饷各局本应归并于公所，如一时确难归并，应咨商陆军部核定通融办理。其结论处颇可玩味，既称“初未敢执中央集权之说，率欲强行于今日”，转而又谓“旧制之未能画一者，亦不得不量为更订，用便推行”。[25]显然，其统一集权之用意可谓欲盖弥彰。清廷与陆军部一再强调各省督练公所之军事参议官应由陆军部奏派，可见督练公所之设，其意确实在分督抚之练兵权。

在陆军部之外，清廷还设立直属于皇帝的军事统率机构军谘府。军谘府未设之前暂名军

谘处，归陆军部管辖。据《军谘府官制草案》规定 “第一条，军谘府为上承诏命、襄赞军谟之地，凡经武要略之政皆汇焉。第二条，军谘府设军谘大臣一人，恭候特简，掌赞画全国军务，为全府之长官。第三条，军谘大臣凡军事之计画命令，均由其奏拟随时入对，请旨饬下陆海军大臣或督兵大臣办理，其有应商之内阁及陆海军部者，亦准请开阁议，与总理大臣、左右副大臣及陆海军部大臣会同入对。第四条，军谘大臣统辖陆海军各参谋官，监察军事教育，凡陆军大学堂、测绘学堂及使馆武随员等皆隶之。第五条，军谘大臣掌考核各军队成绩，并承旨调遣全国陆海军队及订立行军条规各事，于在京各衙门及各将军督抚关涉事件，可随时咨行办理。”[26]军谘府相当于日本的参谋本部，直接对皇帝负责，与陆军部分掌全国各军的军令权和军政权。军谘府正式成立在宣统三年（1911）四月，此前都是以军谘处名义出现。

从练兵处到陆军部及军谘府，都是清廷中央编练与统率新军的总机关。这些统率机构的设立，本身就是清廷试图实行中央集权的表征。同时，这些机构还采取了一些具体的措施，以削弱地方督抚的兵权。宣统二年（1910）八月，军谘府以“各国兵马大权无不统于君主，军事行政无不责之部臣”为由，奏请整顿近畿陆军，裁撤近畿督练公所，将近畿第一至第六镇统归陆军部直接管辖，其中第二、第四两镇照旧驻扎直隶，第三、第五两镇仍分驻东三省、山东，遇有调遣，准由该督抚电商军谘府、陆军部，请旨办理。“如此则条教号令胥禀中央，发纵指挥全由君上。”[27]这是将北洋新军六镇军权全部收归中央。清廷谕令署陆军部尚书廕昌认真办理，有鉴于第二、第四两镇原由直隶总督督练，又谕令前训练近畿各镇大臣凤山、直隶总督陈夔龙妥速办理一切交代事宜。[28]上谕措辞强硬，不容有商量的余地，但陈夔龙实在不甘心放弃两镇新军的指挥权，便在交接之时奏称 “直隶为畿疆重地，尤与各省情形不同。可否将第二、第四两镇于遵旨改归部辖后，仍暂由臣就近节制，责令会同训练，期于官弁兵队声息可以相通。遇有大宗征调，电商军谘处、陆军部，请旨办理。寻常有事，仍由臣随时调遣，以赴事机。”[29]但最终没有结果。稍后，陆军部奏请统一各省陆军经费，由该部会同军谘处通筹挹注。[30]同年十一月，陆军部与军谘处会奏厘订《陆军暂行官制大纲》，裁撤尚书、侍郎、左右丞参各缺，改设陆军大臣、副大臣各一员。又奏请将各省督抚所兼之陆军部尚书、侍郎衔，一并裁撤。均从之。[31]地方督抚兼兵部或陆军部尚书、侍郎衔，本意在便于其兼管地方兵权。裁撤兼衔，自有削其兵权之意。对此，有人评论道：“是时扩置陆军，所在一不关照督抚。督抚新削部衔，兵柄尽失。”[32]

第三，集权皇族亲贵。清廷在军事方面中央集权的结果，最终把全国军权集中到满洲贵族尤其是皇族亲贵之手。在编练新军之初，新军各镇统制、各协统领等高级军官，就是由练兵处请旨简放，表明清廷中央一开始就掌握了新军高级军官的任免权。根据《钦定宪法大纲》，皇帝有“统率陆海军及编定军制之权。君上调遣全国军队，制定常备兵额，得以全权执行。凡一切军事，皆非议院所得干预。”[33]这便赋予皇帝以全军最高统帅的权力。载沣摄政以后，便自代宣统皇帝为全国陆海军大元帅，以自己胞弟载涛为军谘处大臣，载洵为海军大臣。同时，派载涛、毓朗、铁良为训练禁卫军大臣，挑选精壮旗兵编练禁卫军，“专归监国摄政王自为统辖调遣”。[34]禁卫军是独立于新军体系之外直属于摄政王的亲兵。至于新军统率机构，从练兵处、陆军部到军谘府，一直由满洲亲贵掌管。庆亲王奕劻为练兵处总理大臣，亲贵铁良、廕昌相继为陆军部尚书及陆军大臣。宣统三年（1911）四月，军谘府正式设立，载涛、毓朗为军谘大臣。

其时，满洲亲贵内部也是矛盾重重，集中表现为摄政王载沣与庆亲王奕劻两派的权力争斗。当奕劻出任内阁总理大臣时，载沣便把载涛、毓朗安置于新设的军谘府，并以廕昌为陆军大臣、载洵为海军大臣。可以说，这都是载沣派向奕劻派争夺军权的结果。“庆邸允任内阁总理，即倡议陆海军权均应归内阁统辖，荫［廕］尚书大反对，谓：大元帅是否在内阁总理之下？庆甚惭沮。”[35]《内阁官制》第十四条明确规定 “关系军机军令事件，除特旨交阁

议外，由陆军大臣、海军大臣自行具奏，承旨办理后，报告于内阁总理大臣。”《内阁办事暂行章程》第七条又补充说明“按照内阁官制第十四条，由陆军大臣、海军大臣自行具奏事件，应由该衙门自行具奏呈递，毋庸送交内阁。”[36]这是说陆海军大臣直接向皇帝和摄政王负责，内阁不负军事责任，将军权完全排除在内阁之外。“新内阁原拟草案，对于各部行政均负完全之责任。嗣因陆海军大臣以中国现在正值整顿全国陆海军备之时，总理大臣须具军事上之知识，方可负完全责任，否则将来殊多窒碍，力争于监国前。庆邸亦以此事重大，力辞不允。监国因召陆海军大臣暨军谘处涛、朗两贝勒，在三所连日会议。某枢相力请将军谘处改为军谘府，与新内阁同日发表，关于军事问题，军谘大臣应负完全责任。监国深以为然，遂决定关于军事上之责任，新内阁可不负责任，惟军谘大臣须逐日与内阁总、协理入值赞襄军务。”[37]军谘大臣对军事负完全责任，也是绕过内阁而直接向皇帝和摄政王负责。军谘府的设立，可谓皇族亲贵载字辈兄弟争夺军权的明证。

通过新政与立宪，至少从制度设计上看，新军已基本上由清廷中央所控制，甚至已由以摄政王载沣为首的皇族亲贵所掌握。在某种程度上可以说，军队国家化已逐步改变了“兵为将有”的状况。与此同时，地方督抚的军权则相应地减小。至于新军能否真正为清廷所用，则尚大有疑问。武昌起义后，大学士陆润庠痛斥新军无用，有谓“镇兵之设也，所用皆未入行伍之留学生，其言论则纸上空谈，其作用则徒取形式，甚至有不击同胞之谬说。国中有事，督抚非但不能调遣，今且反戈相向，其不可用也明矣。”[38]这是清廷所未曾想到的。

（二）关于财政权

清代财政采中央集权之制，由户部掌管。咸同时期，地方督抚财权扩张，破坏了中央集权的财政体制。如度支部尚书载泽所谓“我国道光以前，财权操自户部，各省不得滥请丝毫……咸丰以后，各省用兵，大吏率多自筹，从未仰给京部。”[39]清末新政时期，清廷财政方面的集权，也是在设立新机构与裁并旧机构的过程中进行。

第一，在户部之外另设财政处与税务处。光绪二十九年（1903）三月，有鉴于全国财政混乱状况，清廷谕令庆亲王奕劻、瞿鸿禨会同户部认真整顿，“将一切应办事宜悉心经理。即如各省所用银钱，式样各殊，平色不一，最为商民之累。自应明定画一银式，于京师设立铸造银钱总厂，俟新式银钱铸造成，足敷颁行后，所有完纳钱粮、关税、厘捐一切公款，均用此项银钱，使补平申水等弊，扫除净尽。部库省库收发统归一律，不准巧立名目，稍涉分歧”。[40]此处所谓整顿财政，实际上主要是统一货币，把各省铸造货币权收归中央。随即设立的财政处，即以此为重要目的。据《申报》报道“财政处现查原议以天津造币厂为总厂，此外江南、湖北、广东皆为分厂，办事各员由该省督抚委派，似与中央集权之义不符。闻拟会同户部奏派大员分驻各厂，总理一切，遇事直接部、处办理，以免事权旁落。”[41]光绪三十二年（1906）四月，清廷谕令派户部尚书铁良为督办税务大臣，外务部右侍郎唐绍仪为会办税务大臣，“所有各海关所用华洋人员统归节制”。[42]六月初二日，税务处正式开办。税务大臣咨行外务部接管关税办理权，外务部又咨行各省督抚遵照，有谓“现在税务即有专辖，嗣后所有关系税务及各关申呈册报各事宜，自应径达税务处核办，相应咨行贵督抚查照饬遵可也。”[43]税务处的设立，旨在收回海关关税管理权，可以英籍海关总税务司赫德的反应为证。[44]同时，原为地方督抚属员的海关道改由税务大臣节制，也有避免地方督抚干预海关税收用途的意图。

第二，度支部清理财政。光绪三十二年（1906）九月，在预备立宪的中央官制改革中，户部改为度支部，以财政处并入其中。据《度支部职掌员缺章程》第一条，度支部“综理全国财政，管理直省田赋、关税、榷课、漕仓、公债、货币、银行及会计度支一切事宜，监督本部特设总分各局厂学堂，并可随时派员调查各省财政。”[45]可见度支部是全国财政总管，并有清查各省财政的权力。光绪三十四年（1908）八月，清廷公布九年筹备立宪清单，把清理财政正式提上议事日程。十一月，度支部以统一财政为根本目标，奏陈清理财政办法

六条“外债之借还，宜归臣部经理。在京各衙门所筹款项，宜统归臣部管理。各省官银号，宜由臣部随时稽核。各省关涉财政之事，宜随时咨部以便考核。直省官制未改以前，各省藩司宜由臣部直接考核。造报逾限，宜实行惩处。”[46]除第二条以外，其余各条主要有关各省财政权，尤其是第五条，要求作为各省财政总汇的藩司由度支部直接考核，充分表明度支部借清理财政为名，将各省财政权收归中央控制的意图。

随后，度支部颁布《清理财政章程》，设立清理财政处，在各省设立清理财政局，并在各省清理财政局派驻清理财政监理官。[47]据《各省清理财政局办事章程》第四条“清理财政，设正监理官一员，副监理官一员，稽察督催该局一切应办事宜。由度支部遴员奏派，以二年为任期，任满后亦可酌量留任。监理官在任期内，该省不得派充他项差使，期满后该省督抚亦不奏留。各衙门局所出入款项，有造报不实而该局总办等扶同欺饰者，并该局有应行遵限造报事件而该总办等任意迟延者，准监理官径禀度支部核办。度支部于各省财政遇有特别事件，经饬监理官切实调查，如各衙门局所有抗延欺饰者，照清理财政章程第九条办理。”[48]度支部向各省派驻财政监理官，是对各省清理财政的直接干预。由于各省督抚与藩司的消极抗拒或敷衍塞责，加上度支部所派监理官良莠不齐，使得清理财政的过程难免矛盾重重。尽管如此，清理财政还是取得了一定的成效，如时人所谓“各省财政，纷乱无纪，自设监理官后，爬梳整理，渐有眉目。”[49]“清理财政，简派监理官分驻各省调查……全国财赋之籍，始总于京师。”[50]应该说，通过清理财政，对于各省财政积案的清厘，岁出岁入的调查，国家税与地方税的划分，预算与决算的编制，以及各省财政说明书的编纂，使清廷中央对于各省财政有了清晰的了解，明显加强了中央财政集权。

第三，设盐政处整顿盐政。宣统元年(1909)十一月，度支部奏陈淮浙盐务大概情形，使清廷认识到盐务问题严重，做出了重大盐政改革举措，上谕称“各省盐务，纠轕纷纭，疲敝日甚，非统一事权，修明法令，无以提挈大纲，维持全局。著派贝子衔镇国公载泽为督办盐政大臣，凡盐务一切事宜，统归该督办大臣管理，以专责成。其产盐省分各督抚，本有兼管盐政之责，均著授为会办盐政大臣。行盐省分各督抚，于地方疏销缉私等事，考核较近，呼应亦灵，均著兼会办盐政大臣衔。”[51]对此，时论认为“自表面而观之，朝廷斯举，则以淮浙盐务败坏已极，久言整顿而未得其效，故欲统其权于度支部，以提挈大纲，而徐徐整理之。且藉以集财权于中央，而冀合统一财政之本旨。在政府之用意，诚不出乎此。”[52]稍后，督办盐政处与度支部会奏《盐务暂行章程》三十五条，略谓“覆核款项及考成，归度支部办。用人行政，归盐政处主任。各省应奏之件，由督办主稿，会同该省督抚办理。重要事件，由督办单衔入奏。各署局兴革改良各章程，须详请督办批准。各省盐运司、盐法道由督办遴员预保，奏交军机处存记开单请简，惟须熟谙盐务，深通治体，办理盐务著有劳绩者，不职得随时参劾。督抚亦得遴员，咨请督办汇保。关栈局所总办，由督办遴员派充。司道以下各官，由督抚出考预保，遇有缺出，由督办奏补。委署委差，亦须详候督办批准。无论何款，均须详请督办核明，咨报度支部候拨，外省不得擅行挪用。司道得径详督办，应报部者，亦须详由督办核明转咨。各省盐官制有须改革者，由督办酌核具奏。”得到清廷批准。[53]显然，有关盐政管理的用人行政权将全部收归盐政处，具体是集中到督办之手，而地方督抚的会办虚衔，也就变成了名副其实的虚职。

盐政处的大肆集权，激起了地方督抚的反弹。东三省总督锡良等电奏“盐政章程，诸多窒碍”。清廷以为“该督等拟将用人行政悉归会办之督抚，是与从前督抚兼管盐政无异，朝廷何贵有此特举耶?”同时又以盐政大臣未与督抚详议会商，遂将两者均著传旨申饬，看似各打五十大板，其实明显偏向督办大臣。其结论是“所有盐务用人行政一切事宜，仍著照奏定章程办理。将来如有应行变通之处，著该督办大臣随时体察情形，奏明请旨遵行。盐务关系重要，自此次严切申谕后，务各懔遵前两次谕旨，和衷共济，相与有成。若

各怀挟成见，因循积习，龂龂权限，贻误要政，惟该大臣与各督抚等是问，恐不能当此重咎也。”[54]朝廷实际上是在警告地方督抚不要争权。

政策的制定，并不一定能迅速改变现实。地方督抚本有兼管盐政之权，事实上早已变成专管，而且积重难返，朝廷的中央集权要贯彻下去，必须有更强硬的措施。宣统三年（1911）八月，内阁奏称“今日盐务难于整理者，其故有二：一在各省自为风气，不能祛官与商弊蠹；一由各省自保藩篱，不能谋国与民公益。是以销数则彼此悬殊，引地则动成争执，自非改定盐政官制，设立专员不可。”于是建议，将督办盐政处改为盐政院，设盐政大臣一员，管理全国盐政，统辖盐务各官，设盐政丞以为襄理；外省产盐区域设正监督，行盐区域设副监督，原有司道各官不再兼管盐务。“经此次改订后，凡关于盐务用人行政，均属盐政大臣专责，各省督抚毋庸再兼会办盐政大臣及会办盐政大臣衔。”得旨“著即将盐政院官制颁布，以盐政处改为盐政院，全国盐务均归管理，以一事权而重责成。”[55]这样便完全剥夺了地方督抚的盐政管理权。

第四，裁撤各省关涉财政局所。地方督抚以各种体制外的局所，安插私人，徒糜虚费，使地方吏治与财政一片混乱。度支部在清理财政的同时，亟谋统一各省财政机构，将名目繁多的局所纳于体制之内。有谓“各省财政头绪纷繁，必须一面清理，一面统一，则条理较易分明，而机关乃益臻完备。拟请将各省出纳款目，除盐粮关各司道经营各项按月造册，送藩司或度支使查核外，其余关涉财政一切局所均次第裁撤，统归藩司或度支使经管。所有款项由司库存储，分别支领，庶几若纲在纲，各省既易于清厘，臣部亦便于稽核。”[56]清廷谕令各省督抚将关涉财政各局所“体察情形，予限一年，次第裁撤，统归藩司或度支使经管”。[57]随后，各省纷纷裁撤相关局所，设立财政公所或度支公所，作为全省财政总汇之处，归藩司或度支使经管，直接向度支部负责。

有人把清理财政监理官与盐政处相提并论，直指其中央集权的命门，有谓“载泽既管度支，建两大策：一设各省监理财政官，尽夺藩司之权；一设盐政处于京师，尽夺盐政盐运使之权，即所谓中央集权是也。”[58]与军事集权一样，在财政集权方面，清廷企图建立以中央财政机关垂直管理各省财政的体制，尽可能地剥离地方督抚的财政权，其间也充满着中央集权与地方分权错综复杂的矛盾，其实际成效正受制于此。

（三）其他权力

关于司法权。在中国传统的法律体制里，司法与行政界限含混不清，行政官往往充当法官的角色，法制近代化的一个重要目标就是“司法独立”。光绪三十二年（1906）九月，在中央官制改革中，刑部改为法部，大理寺改为大理院，根据西方三权分立的原则，明定立法、行政、司法权限，“司法之权则专属之法部，以大理院任审判，而法部监督之，均与行政官相对峙，而不为所节制”。[59]这里一方面规定了中央司法机构法部与大理院的职责分工，法部为司法行政机构，大理院为司法审判机构，且法部对大理院有监督之权。法部与大理院的设立，有明显的中央集权意味。据法部所拟《司法权限清单》规定“高等审判厅、地方审判厅成立后，其犯罪案件分详部院，由大理院复核后，咨法部核定，由法部主稿，会同大理院具奏。其遣、军、流、徒以下案件，均详法部办理。”“各级审判厅官制员缺及分辖区域、设立处所，由法部主稿，会同大理院具奏。”[60]法部与大理院不仅是全国最高的司法行政与审判机关，而且将直接干预各省司法行政与审判，以及司法审判机构的设置与官员任免。另一方面，还规定了司法与行政权的分立，即司法权从行政权中分离出来，由司法机构独立行使该种权力，这就是所谓的“司法独立”。“司法独立”在地方实施时，便不可避免引发清廷中央集权与地方督抚分权的矛盾。

在地方司法机构改革中，厘定官制大臣提出两条建议：一是“每省各设高等审判厅，置省审判官，受理上控案件，行政、司法各有专职”。二是“以按察司专管司法上之行政，监督高等审判厅”。[61]这是仿照中央司法机构改革的模式，以高等审判厅为司法审判机构，按察司为司法行政机构，司法权与行政权分离，

以实现地方上的“司法独立”。此举遭到地方督抚的强烈反对，如湖广总督张之洞认为，没有必要在按察司之外另设高等审判厅，“一省之中，臬司即是高等审判厅矣，另设一厅何为?”他尤其不能接受由高等审判厅独立承担司法审判而直接向法部负责，所谓“督抚但司检察，不司审判”的说法，“假使万一采用其言，则以后州县不亲狱讼，疆臣不问刑名。”[62]显然，他所担心的就是“司法独立”对地方督抚权力的削弱。[63]尽管如此，但结果并未改变官制草案中“司法独立”的取向。光绪三十三年（1907）五月，总司核定官制大臣奕劻等将地方官制改革情形上奏，关于司法机构改革，改各省按察司为提法司，改按察使为提法使，由提法使管理地方司法行政，并分设各级审判厅“以为司法独立之基础”，各省设立高等审判厅、地方审判厅、初级审判厅，“分别受理各项诉讼及上控事件”，即掌管地方各级司法审判。得到清廷批准。[64]此后，“司法独立”便作为预备立宪的一项重要措施被逐步付诸实施。

“司法独立”的实施，在一定程度上可以说剥夺了地方督抚的司法权。在地方官制改革中，各级审判厅之类专职司法审判机构的设立，则引发了新机构与旧体制的矛盾。在改革之前的地方司法体制中，虽然省一级有按察使掌管司法行政与审判，但是按察使本身都受督抚节制，其所判决的各类案件最后都必须由督抚核定；而府、县两级地方官更是直接兼管司法事务，可见地方行政对司法的直接干预。地方司法机构改革就是要打破这种行政与司法不分的旧体制，设立专职的司法机构和职业法官，使司法权从地方行政官员的行政权中分离出来，这势必引起地方行政官员的反对与抵制。这样，所谓的“司法独立”问题便由新旧体制的矛盾化约为权力之争。也许从这个角度可以更好地理解地方督抚反对“司法独立”的意义。

关于外交权。清末新政时期改设的第一个中央机构就是外务部，虽然有非常复杂的国际背景，但对于中国外交的近代化也有一定的积极作用。光绪二十七年（1901）六月，清廷谕令改总理各国事务衙门为外务部，“班列六部之前”，并“特设员缺，以专责成”，以庆亲王奕劻为总理大臣，大学士王文韶为会办大臣，工部尚书瞿鸿禨调补外务部尚书兼会办大臣。外务部的设立，改变了总理衙门大臣多为兼差及其作为外交机构的临时性质，建立了高规格的专门外交机构。值得注意的是，就在外务部改设的第二天，清廷取消了各省督抚的总理衙门大臣兼衔，上谕称“前因各直省办理交涉，事务殷繁，特令各将军督抚均兼总理各国事务衙门大臣之衔。现在该衙门已改，各将军督抚著毋庸兼衔。”[65]显然，外务部设立后，已开始有意识地削弱地方督抚的外交权，其中最重要的举措就是在各省增设交涉使。

光绪三十三年（1907），在东三省试行地方官制改革时，总督徐世昌奏定在奉天、吉林两省率先设立交涉司。随后，云南、浙江两省也援例奏设交涉司。宣统二年（1910），外务部奏设各省交涉使，除奉天、吉林、浙江、云南业已设立外，直隶、江苏、湖北、广东、福建交涉繁要，应先一律设立，安徽、江西、湖南、广西四省，均归兼辖总督省分之交涉使兼办，此外如黑龙江、山东、山西、河南、陕西、甘肃、新疆、四川、贵州等省交涉较简，拟暂缓设。各省旧时所设洋务局所即行裁撤，其经费统归并于交涉司。据《各省交涉使章程》第一条“凡有交涉省分，每省设交涉使司交涉使一员，办理全省交涉事务。”第四条“交涉使任用之途，拟以外务部所属人员及各省曾任交涉之实缺道员，由外务部拣选预保存记候简，各督抚亦可将办理得力人员出具考语，咨送外务部一体预保。”第七条“交涉使照各省藩学臬三司例，为督抚之属官，归其节制考核，一面由外务部随时考查，不得力者奏请撤换。”第八条“交涉使所办事件，除随时详请督抚咨报外务部外，仍于年终造册报部，以备考核。如遇重要事件，一面禀报督抚，一面报部。”[66]可见，交涉司是各省专门外交机构，交涉使虽名为地方督抚属官，但其任免与考核的最终决定权均在外务部，各省督抚在地方的外交权明显受到外务部的制约。

关于人事权。咸同以后，地方督抚通过频繁的奏调、保举，援用私人，日益泛滥。清末新政时期，清廷对地方督抚的奏调、保举给予

限制。光绪二十九年（1903）十一月，清廷连发两道上谕，有谓 “近来督抚动辄奏调人员，并有此省方调，彼省复有奏调者，其中难保无请托徇私情弊，且各该省候补人员甚多，何至乏人任使。嗣后非军务省分，不得纷纷奏调，以杜倖进。”又谓 “近来内外臣工保奏之案，层见叠出，甚至以寻常劳绩，动辄优保多员，又或指请送部引见，希图特旨，相沿成习，难免冒滥。嗣后非事关重要，实系异常出力者，不准滥行优保。如有才识出众，名实相副之员，著各省将军督抚将其办事实绩胪陈具奏，候旨施恩，不得指请破格录用及送部引见，庶于奖励之中，严杜倖进。”[67]光绪三十三年（1907）五月，调任四川总督赵尔巽奏保前经参革各员请奖，清廷严谕 “近来保案太滥，难免徇情，转不足以鼓励人才，慎重名器。嗣后永不叙用之员，不得仍行列保。其余参劾人员，遇有劳绩保奖，著将被参原案详晰声叙，另折具奏，不得笼统列单请奖。”又谕 “科道为朝廷耳目之官，奏调差委，与体制不合。嗣后台谏各员，各省督抚不得率行奏调。其有愿投效外省及赴各衙门当差者，著即开去底缺，以符定制。”[68]

关于行政权。预备立宪时期，由巡警部改设民政部，职权相应扩大，直接渗透到多方面的地方行政事务之中。据《民政部官制章程》第一条，民政部“管理地方行政、地方自治、户口、风教、保息、荒政、巡警、疆理、营缮、卫生等事，除京师内外城巡警总厅仍由本部直辖外，其直省民政等官，本部皆有统属考核之权。”又据《民政部及巡警厅权限章程》第三条，民政部“左右丞及参议，均可随时奏派考察各省民政事宜”。[69]这些都是对地方督抚行政权的制约与分割。

总之，清廷在新政与立宪的过程中，通过中央设立各部，直接掌管了军事、财政、司法、外交、人事与行政等权力，逐步加强了中央集权，而使地方督抚权力越来越缩小。正如《清史稿》所谓 “宣统间，军政、盐政厚集中央，督、抚权削矣。”[70]其实，不仅是军政、盐政，还有其他多种权力被中央收束。如御史胡思敬奏参部臣侵夺疆吏之权，有谓 “顷岁以来，学部保提学使，度支部设监理财政官，民政部保巡警道，农工商部保劝业道，法部保提法使，各安置私人，攘夺地方一部分之事，内外直达，守法之官骎骎干预行政，欲堕坏行省规制，而侵天子用人之权……复见度支部尚书载泽奏定盐务章程三十余条，将盐运使以下各官归其任用。夫一省之大，至重要者只此数事，而皆画界分疆，一任部臣包揽而去，督抚孤居于上，已成赘疣。”[71]从制度设计上看，由于清廷加强中央集权，使地方督抚权力逐渐缩小，但事实上，地方督抚干政的影响力是否随之减弱，以及清廷中央集权的实际效力究竟如何，则是需要进一步深入探讨的问题。

二、督抚干政的影响力与中央集权的实际效力

正如清末新政时期地方督抚的权力有一个逐步缩小的过程，庚子事变以后，随着新政尤其是预备立宪的开展，清政府不断加强中央集权措施，地方督抚干政的影响力也有一个逐渐减弱的趋势。在庚子至辛亥期间，地方督抚究竟对清朝中央政府有何影响力？清政府对地方督抚的控制力，也即中央集权的实际效力如何？可从以下几方面略加说明。

其一，庚子事变时期，地方督抚的权力及其干政的影响力均达到最高峰，这在一定程度上直接影响到新政的启动与推进。

如所周知，庚子事变时期地方督抚干政的影响力达最高峰的标志性事件是东南互保。光绪二十六年（1900），以义和团运动与八国联军侵华战争交互冲击的庚子事变，是清王朝灭亡之前所遭受到最后一次重大的内忧外患危机。在北方局势一片混乱之中，由于顽固派的怂恿，以慈禧太后为首的清廷于五月二十五日悍然发布对外宣战上谕。同一天，清廷宣称中外战衅已开，谕令各省督抚招集义和团等类义民，以御外侮，并特令“沿江沿海各省尤宜急办”。[72]然而奇怪的是，沿江沿海各省督抚却在自己的辖区内与列强商议东南互保。

其时，尽管朝廷已经对外宣战，但老谋深算的湖广总督张之洞，从电召粤督李鸿章进京的信息，早就预感到“内意必愿议和”。[73]因此，张之洞便公然与两江总督刘坤一通过中国

驻外使节，积极与日本、英、美等国家开展外交活动，以寻求自己所在的长江流域的和平与安全，得到刘坤一等东南督抚的积极响应。与此同时，西方列强尤其是在长江流域占有绝对优势特权与利益的英国，也在为维持该地区秩序的稳定而行动。比如赫德就曾致电江汉关税务司，“询问张之洞的态度和维持秩序的能力”，他得到的报告是“总督张之洞决心维持秩序，并不惜代价采取了有力措施”。当然，张之洞虽然表示愿意“和两江总督同心协力，决意维持秩序，保护洋人”，但是他也不愿英国军队进入长江“提供切实的军事援助”，以免各国效尤。[74]于是，就在清廷对外宣战五天之后的五月三十日，在刘坤一与张之洞的指示下，经过盛宣怀多方面的活动，上海道台余联沅与各国驻上海领事签订了《东南保护约款》九条，其第一条规定“上海租界归各国公同保护，长江及苏、杭内地均归各督抚保护，两不相扰，以保全中外商民人命产业为主。”[75]这个互保协议还得到两广总督李鸿章、闽浙总督许应骙、山东巡抚袁世凯等督抚的支持，使互保范围从长江中下游扩展到整个东南地区，甚至引起西北边陲新疆等省的回应。当时，俄国进兵伊犁，新疆巡抚饶应祺会同陕甘总督魏光焘、伊犁将军长庚，“仿东南各省，与各领事结互相保护之约，俄兵乃退”。[76]令人匪夷所思的是，当清政府正在与八国联军进行激烈战争之时，东南甚至西北各省督抚却与有关列强设法维持局部地区的相对和平状态，从而形成一种奇怪的既“战”又“和”格局。

东南互保局面显然与清廷宣战状态相冲突，虽然可以说这是非常时期的非常举措，但无论如何都不可否认，有关各省督抚此举有着公然“抗旨”的意味。然而，几乎所有的强势督抚均参与其中，使清廷无可奈何，而不得不承认互保的合法性。据张之洞当年接到来自西安“行在”的私人密报称“保护东南大局，政府及京外官皆深佩两公。”[77]清廷上谕则把互保解释为遵旨而行的举措，有谓“当京师扰乱之时，曾谕令各疆臣固守封圻，不令同时开衅，东南之所以明订约章极力保护者，悉由遵奉谕旨‘不欲失和’之意，故列邦商务得以保存，而东南疆臣亦藉以自固。”[78]甚至慈禧太后也不得不承认：“上岁若无刘、张，东南各省就乱了。”“全靠他两人，我母子在此稍安。”[79]如果说清廷上谕还有设法顾及朝廷颜面的意味，那么慈禧太后的表白则无疑是真情流露，可谓其内心深处对互保之局的无奈认同。

地方督抚不仅在东南地区与列强搞互保活动，而且还在一定程度上影响了清政府的外交决策。当清廷对外宣战，北方正与各国进行战争之时，刘坤一、张之洞通过袁世凯转奏清廷不要与各国断交，既不召回中国驻外使节，也不让各国驻华使节离京。有谓“出使各国大臣，此时请勿遽行召回。若使臣下旗回国，即是明言决裂，自认攻毁各国人命、物产，以后更难转圜，似宜仍今［令］暂驻各国为宜。在京各国使臣亦设法挽留，勿遽听出。”[80]面对混乱时局，各督抚经过商议，由张之洞主稿，李鸿章领衔，刘坤一、张之洞、许应骙及川督奎俊、署粤督德寿、福州将军善联、大理寺少卿盛宣怀、浙抚刘树堂、皖抚王之春、鲁抚袁世凯、护陕抚端方列衔，上奏清廷“请明降谕旨”推行四事：保护各省洋商、教士，为德国公使被杀事道歉，抚恤被害洋人、教士等生命财产损失，剿办“乱匪、乱兵”。并特别说明“请于上谕中提明‘钦奉皇太后懿旨’字样，令各国感颂皇太后、皇上圣德。”[81]同时，他们还联衔会奏保护各国驻华使馆“拟请明降谕旨，特派忠实大臣及有纪律之军保护使馆，或专派宋庆一军保护，嘱各使将国书之意，分电本国，使知攻使系匪徒所为，救使系两宫德意，各国方有排解之法。速办方能补救，缓则无及。”[82]显然，这些都是要为随后的议和预留地步。地方督抚的本分应该是按照清廷谕旨办事，此时居然一再要求清廷“明降谕旨”如何如何，以缓解对外危机，可见督抚的力量实际上已经直接影响了清政府的对外政策。

清廷派直隶总督、大学士李鸿章为议和全权大臣，其实也有督抚力量的作用。德国领事禄理玮曾向张之洞提出质疑“李全权是端王所派，各国恐不愿与议，闻李是端党。”张之洞辩解“此大误矣。李相领衔会督抚奏请剿匪救使六七次，见解明与端不合。且李相之全

权实系东南督抚十人会奏请派，旨遂允准。”[83]其实，当时刘坤一、张之洞也是外人非常瞩目的督抚。英国驻汉口领事奉命照会张之洞称:“将来议结之时，至于本国国家必向两江、湖广二位督部堂请询意见若何，本国国家亦必以二位督部堂之意为重。”[84]日本外务部通过驻日公使李盛铎转达信息，要求添派庆亲王奕劻、大学士荣禄、刘坤一、张之洞为议和大臣，李鸿章据以奏请，清廷即谕令刘、张二督“随时函电会商”。[85]就这样，李鸿章与庆亲王奕劻为清政府议和全权大臣，刘坤一、张之洞为会办大臣，督抚成为议和的关键角色。可以说，在庚子事变中清政府与列强之间的议和交涉，基本上是由李鸿章等督抚所控制。

需要说明的一点是，在庚子事变的混乱政局中，李鸿章等地方督抚大臣虽然权势可谓极度膨胀，但还没有达到从根本上无视清廷权威的地步。相反，他们随时都非常注意表明对慈禧太后与光绪皇帝无比尊崇的心迹。如上所述，这些督抚们一再强调两宫“圣德”与“德意”，实际上都有为慈禧太后与光绪皇帝权威考虑的意图。甚至东南互保，督抚们自己也解释为“奉旨办理”。张之洞与刘坤一曾致电上海各国总领事，认为“南方保护之局，各督抚均系奉旨办理”，希望联军“万万不可震惊我皇太后、皇上”。[86]因此，地方督抚的权力及其干政的影响力虽然在庚子事变中达到最高峰，但并没有脱离皇权控制的轨道，其实还是有一定限度的。

在内政决策方面，地方督抚的影响力也不可小视。清廷在庚子事变中颁布新政上谕，是由于多种政治势力的促动，其中李鸿章、刘坤一、张之洞、袁世凯等地方督抚是一股颇为活跃而关键的力量。不仅如此，对于如何推行新政，清廷明令要求军机大臣、大学士、六部、九卿、出使各国大臣、各省督抚在两个月内复奏，提出建设性意见。然而，两个月期限过后，各省督抚因往返商议联衔而少有上奏者。其时，清廷设立政务处，派庆亲王奕劻、大学士李鸿章、崑冈、荣禄、王文韶、户部尚书鹿传霖为督办政务大臣，还特派江督刘坤一与鄂督张之洞“遥为参预”，并催促未复奏者尽快上奏。直督李鸿章有大学士的头衔，作为政务处大臣自在情理之中，江督刘坤一与鄂督张之洞为参预政务大臣，则是地方督抚对清廷中央决策影响力增大的表征。在内外臣工纷纷复奏的新政建议中，正是刘坤一与张之洞的《江楚会奏变法三折》为清廷所接受，成为清末新政改革的指导性文件，从而使新政顺利启动。[87]

地方督抚在清末新政推行全国的过程中，起了非常关键的作用。同时，他们的权力触角还不失时机地伸进了清廷中央有关政策制定的领域，在一定程度上影响了中央决策。下面以教育改革若干事例略加说明。光绪二十九年(1903)，鄂督张之洞进京觐见，被派充考试经济特科阅卷大臣，有人评论“以外臣领首，前此未有之旷典也。”[88]张之洞以地方督抚身份插手国家级抡才大典，可谓异数。更重要的是，张之洞又奉旨会同管学大臣张百熙、荣庆厘订学堂章程。他们上奏《奏定学堂章程》，得旨“著即次第推行”。[89]这个章程所确立的新学制即癸卯学制，通过谕旨颁行全国以后，便成为新政时期各省兴学的范本。在这期间，张之洞还起草并上奏了三个留学生章程:《约束游学生章程》十款、《奖励游学毕业生章程》十款和《自行酌办立案章程》七款。[90]这是近代中国留学政策之嚆矢，清朝学部成立以后所制定的各种管理与奖励留学生章程的基本精神都渊源于此。因此，有人把这几个章程看作是“以后各种管理游学生章程之张本”。[91]清末教育制度的根本性变革，是科举制度的废除。光绪三十一年(1905)八月，由直督袁世凯领衔，会同盛京将军赵尔巽、鄂督张之洞、署粤督岑春煊、署江督周馥、湘抚端方，奏请立停科举，推广学校。有谓“科举一日不停，士人皆有侥幸得第之心，以分其砥砺实修之志。民间更相率观望，私立学堂者绝少，又断非公家财力所能普及，学堂决无大兴之望。就目前而论，纵使科举立停，学堂遍设，亦必须十数年后，人才始盛。如再迟之十年，甫停科举，学堂有迁延之势，人才非急切可成，又必须二十余年后，始得多士之用。强邻环伺，讵能我待?……故欲补救时艰，必自推广学校始，而欲推广学校，必自先停科举始。”[92]得旨“著即自丙午科为始，所有乡、

会试一律停止，各省岁、科试亦即停止。”[93]绵延千余年的科举制度废除，不仅对中国的教育制度，而且对传统社会的一整套用人行政制度，都是一种革命性的变革，其间督抚的推动作用非同小可。从以上教育领域几项变革来看，可见地方督抚对清廷中央的决策确实有一定的影响力。

正是在新政推行的过程中，有一些督抚的权力逐渐超越地域范围，而不断向中央渗透，参与到清廷中央决策之中。这些超乎一般地方督抚大臣之上，而具有在一定条件下可以参与中央决策权力的督抚，如李鸿章、刘坤一、张之洞、袁世凯等，正是督抚干政影响力增大颇具代表性的人物。他们既是封疆大吏，又兼任督办政务处的参预政务大臣、练兵处的会办练兵大臣、商约谈判中的督办商务大臣等职，对清政府的内政、外交、军事等方面的决策都有一定的参与之权。李鸿章在新政之初去世，不在话下。刘坤一与张之洞不但是督办政务处的参预政务大臣，而且还以督办商务大臣的身份，参与庚子事变之后的中外商约谈判。刘坤一去世后，袁世凯取代他成为督办商务大臣。袁世凯继承李鸿章的衣钵为直隶总督北洋大臣，既取得与刘坤一、张之洞一样的参预政务与会议商约资格，又有会办练兵事务、办理京旗练兵、督办电政、督办山海关内外铁路、督办津镇铁路、督办京汉铁路等多项兼差，成为权倾朝野、炙手可热的政坛明星人物。刘坤一、张之洞、袁世凯等强势督抚在新政初期，不仅影响了清廷中央的新政决策，而且对新政在地方的推动也有重要的促进作用。直隶与湖北之所以能成为全国新政模范省区，显然与袁世凯和张之洞的推动作用密不可分。

其二，预备立宪是清廷加强中央集权与地方督抚干政的影响力减弱的转折点。

庚子事变后，有鉴于地方督抚权势之重，虽然清廷有意力图收束地方督抚的权力，但在新政推行的过程中，清廷又不得不依靠地方督抚，致使其权力不但没有马上走向衰落，反而在某些新政活动中还相应地扩大了一些权力。在新政初期，地方督抚权力之盛，仍使清廷不可等闲视之。据《时报》观察，地方督抚甚至有与清廷中央对抗之势，其表现有三：一是对于中央之改革而视为具文，二是对于中央之法律而任意弁髦，三是对于中央之财政而动辄阻挠。“是故中央集权之说，近日颇腾于政论。”[94]其实，清廷也在迫切希望加强中央集权，预备立宪即以此为根本目的。正如日本报刊舆论所谓“此次之主义，重在将兵财二权收回政府，实行中央集权之制。”[95]

清廷实行预备立宪以日本为典范，颇有深意。考察政治大臣载泽在访问日本时，特地请教伊藤博文“立宪当以法何国为宜?”伊藤回答说“各国宪政有二种，有君主立宪国，有民主立宪国。贵国数千年来为君主之国，主权在君而不在民，实与日本相同，似宜参用日本政体。”载泽又问“立宪后于君主国政体有无窒碍?”伊藤答“并无窒碍。贵国为君主国，主权必集于君主，不可旁落于臣民。日本宪法第三、四条，天皇神圣不可侵犯，天皇为国之元首，总揽统治权云云，即此意也。”[96]载泽在考察日本完毕后，向清廷报告时总结说“大抵日本立国之方，公议共之臣民，政柄操之君上，民无不通之隐，君有独尊之权。”[97]考察回国之后，载泽又在奏请清廷实行立宪的密折中，主要以日本的经验，说明立宪可以使“皇位永固”。他认为“君主立宪，大意在于尊崇国体，巩固君权”，“宪法既立，在外各督抚，在内诸大臣，其权必不如往日之重，其利必不如往日之优。”[98]光绪三十二年(1906)七月，清廷在接受载泽等考察政治大臣的建议后，宣布实行预备立宪，明确地规定“大权统于朝廷，庶政公诸舆论。”[99]可见清廷预备立宪的初衷。

预备立宪从改革官制入手，由于地方督抚在新政初期的权势扩张，其权力触角自然渗透到官制改革之中。直隶总督袁世凯被清廷派为官制编纂大臣之一，直接进京参与官制改革。两江总督端方、湖广总督张之洞、陕甘总督升允、四川总督锡良、闽浙总督周馥、两广总督岑春煊，则受命选派司道大员进京随同参议。其时，官制改革的具体办事机构为官制编制馆，实际上是由直督袁世凯所控制，因馆中办事人员多为袁氏亲信。

关于中央官制改革，袁世凯通过官制编制馆，提出了一个以责任内阁制为中心的官制改

革方案，其实别有用心。他积极提倡设立责任内阁的目的很明显，就是想利用责任内阁制来限制君权，并推自己手中的傀儡奕劻为总理，自己以副总理实际控制内阁，操纵中央大权。据时人观察，袁世凯曾“定议总理一人，属现在之领袖”，自己则“竭力设法欲入内为协理”，即副总理。此处所谓“领袖”，就是庆亲王奕劻，其“本属无可无不可，一听命于北洋而已”。[100]然而，责任内阁制的提出，引起了军机大臣兼户部尚书铁良、内阁大学士荣庆等权贵的激烈反对，因为设立责任内阁，必然牵涉到旧内阁与军机处等中枢机构的存废问题，从而触动原有内阁大学士、军机大臣甚至各部院大臣的权势与利益。据《时报》报道，“内阁即系以军机处及旧内阁两处合并而成，而旧之内阁及军机处均须消灭，其人员另筹安置，各部亦然。裁缺各尚书、中堂及大小京官等，均入枢密顾问院，其中无定员，盖仿英国枢密院制度也。不论官阶高下，惟以皇上之钦命得与列”。[101]尽管反对激烈，但是以奕劻为首的总司核定官制大臣，还是把袁世凯等人草拟的官制草案上奏清廷。但颇为出人意料的是，清廷正式公布的新中央官制，并没有采用责任内阁制，而是仍然保留了旧的内阁和军机处。这使袁世凯“大失所望”。其原由主要是袁世凯的过分张扬，不仅引起多方面的反对与攻击，而且使清廷也对他产生了怀疑和不满。“本初此番入都，颇露跋扈痕迹，内廷颇有疑心。”[102]其中最关键的是慈禧太后的态度，她并不希望看到因实行责任内阁制而导致皇室大权旁落的后果。据说，当时清廷最后放弃责任内阁制，“是瞿鸿禨揣测西太后意旨于独对时决定的”。[103]时人冷眼旁观，深得个中奥妙，有谓“我国此次议宪法，厘定官制，政党中有无形之冲突，相持不下者，几月余矣。卒之两党人皆失所望，而成今日之结果，抑亦奇矣。竞争海中，波涛起伏不常，冷眼人自旁观之，颇得无穷之妙趣。编制局所议定之草案，人人知之，及诏旨又似全然改易，则朝廷收权之微意也。”[104]在中央官制改革中，直督袁世凯颇受挫折，其企图进入中央权力核心的阴谋并没有得逞。

在地方官制改革中，清廷希图进一步加强中央集权，遭到地方督抚的反抗。例如，据张之洞所派进京参议官制改革的陈夔麟报告，铁良与袁世凯因“争论中央集权”而发生冲突，铁良提议“派员清查各省财币”，使袁世凯大为不满，“力驳中央集权”。[105]又据《时报》报道，铁良与荣庆还公然宣称“立宪非中央集权不可，实行中央集权，非剥夺督抚兵权财权，收揽于中央政府，则又不可。”袁世凯与端方极力反驳“将督抚兵权财权收揽于中央，以行集权之实，固非不可，但以中国现在情形论之，其事可言不可行。”[106]这充分体现了改革过程中的中央集权与地方分权观念的对抗。在此，袁世凯都是站在督抚的立场上发言。具体而言，清廷通过地方官制改革，试图在各省设立一些直属于中央各部而不受督抚统辖的机构，以削减地方督抚的权力。

最显著的事例，就是所谓“司法独立”，即以行政与司法分离为名，在各省设立高等审判厅，直属于中央的法部和大理院，地方督抚只有监督之权，以此剥夺督抚的司法权。河南巡抚张人骏颇不以为然，有谓“向来民间上控，由府而道而司而院，均许吁诉，遇有冤滞，道府均可就近提审平反。今地方审判官一鞫不服，必赴省高等审判厅上控，此外无控诉之门。各属审判官贤否勤惰，仅恃高等审判官一人为之考核，其余督抚司道均无干涉，裁判之权，无从过问。民间难于上诉，则远道老幼恐有含冤莫伸；上官疏于稽察，则属吏鬻狱舞文，谁为摘发？况词讼与地方庶政无一不相关涉，合之则脉络贯通，分之则权限易紊。州县不司裁判，则与民日疏；疆吏不管刑名，则政权不一。若文武因案革审，民间指控县官，又应归何处审办?”[107]湖广总督张之洞更是从“大局危矣”的高度反驳，他说“假如裁判官果有独立之权，州县、臬司、督抚概不与闻，现议虽有‘督抚监督’字样，然既不核转，止属空文。裁判各员中，难保无学术不纯、心思不端者，每遇拿获逆党，必将强引西律，曲贷故纵，一匪亦不能办。不过数年，乱党布满天下，羽翼已成，大局倾危，无从补救，中国糜烂，利归渔人。是本意欲创立宪之善政，反以暗助革命之逆谋。”[108]在张之洞看来，“司法独立”将使地方督抚失去司法审判的权力，而

当前的形势是，革命党的叛乱将危害大局的稳定，如果地方督抚没有司法审判的权力，将不利于及时有效地控制地方社会，这是很危险的。尽管地方督抚反对激烈，但并没有改变官制改革“司法独立”的取向。

再如，财政权的剥离，就是在各省专设直属于度支部的财政司，掌管全省财政，以削减地方督抚的财政权。对此，两广总督周馥提出异议，有谓“如今日兴学、练兵颇急，而群向藩司索款，几无以应。然犹免［勉］强图维者，以藩司为一省领袖，督抚得以通盘筹计，移缓就急。若另立财政司，直隶度支部，则督抚省事，藩司更不过问，欲兴新政，其道无由。”[109]后来，度支部设立清理财政处，各省设立清理财政局。度支部在各省清理财政局派驻清理财政监理官，并裁撤各省关涉财政之局所，统归藩司或度支使经管，明显剥夺了地方督抚的财政权。

从上述预备立宪初期官制改革的过程来看，地方督抚虽然仍有一定的影响力，甚至与清廷中央集权有过激烈抗争，但在关键权力问题上并没有扭转局势，这充分表明其影响力是有相当限度的。与此前相较，毋宁说地方督抚干政的影响力有减弱的趋势。

此后，地方督抚干政的典型事例，是宣统二年（1910）参与第三次国会请愿。其时，在立宪派倡导的国会请愿运动中，地方督抚则积极主张设立责任内阁。一方面是因为东北与西南边疆民族危机的压力，东三省总督锡良与云贵总督李经羲之所以最为急进，即与此密切相关。另一方面则是因为清廷中央集权与地方督抚分权的矛盾冲突。如吉林巡抚陈昭常所谓“议者或谓今日为预备立宪之时代，宜收地方之权力，集之于中央。于是学部则统辖提学司焉，农工商部则统辖劝业道焉，民政部则统辖民政司或巡警道焉，度支部则统辖度支司或藩司焉，法部则统辖提法司或臬司焉。不辨明政务之统系，而欲以中央之权力，支配各地方之官吏，在督抚固窃议其侵权，在中央亦实力有未逮。”[110]尽管立宪派偏重开国会，地方督抚注重设立责任内阁，但在国会与责任内阁不可分的认识上，则两者基本一致。经过一段时间的往返商议，锡良、李经羲与十余位督抚联衔上奏清廷，主张责任内阁与国会同时并进，恳请“立即组织内阁”和“明年开设国会”。[111]但是，清廷上谕只允准于宣统五年“实行开设议院”，先厘定官制，并“预即组织内阁”。上谕虽然说明此一决策是“据各省督抚等先后电奏”，但又特别强调“应即作为确定年限，一经宣布，万不能再议更张。”同时对地方督抚严词苛责，有谓“各省督抚，领治疆圻，责任尤重。凡地方应行筹备各事宜，更当淬厉精神，督饬所属，妥速筹办，勿再有名无实，空言搪塞。必使一事有一事之成绩，一时有一时之进步，无论如何为难，总当力副委任。如或因循误事，粉饰邀功，定即严惩，不少宽假。”[112]由于地方督抚参与进来，与立宪派共同行动，使清廷不得不缩短预备立宪年限三年，从宣统八年改为宣统五年，但并没有达到地方督抚所期待的“立即组织内阁”和“明年开设国会”的目标。后来，地方督抚虽然仍努力设法推动速设责任内阁，甚至发出以督抚列名内阁国务大臣的呼声，但“皇族内阁”的出台，彻底击碎了地方督抚参与清廷高层政治决策的迷梦。[113]

可见，在清廷实行预备立宪以后，虽然地方督抚在官制改革与国会请愿中均有一定影响力，但终被清廷中央所控制，并没有突破皇权的羁绊。

其三，慈禧太后与摄政王载沣加强中央集权的不同手法制约了中央集权的实际效力。

在清廷实行预备立宪之后的几年里，慈禧太后与监国摄政王载沣的统治手法不尽相同，效果也迥然有异。慈禧太后虽然骨子里重满轻汉，但她明确标榜“不分满汉”[114]，并采取以强制强、保持均势的政策，基本上能有效地控制朝政；而监国摄政王载沣则公然扬满抑汉，集权皇族，不仅使满汉矛盾激化，而且在皇族内部也是矛盾重重，甚至政出多门，在某种程度上正削弱了中央集权的实际效力。

慈禧太后惯用的统治术，就是凌驾于各派政治势力之上，操纵其间，利用各方矛盾冲突，寻求制衡，以保持自己的权势，并维持政局的稳定。以下稍举几例说明。

一是借官制改革利用瞿鸿禨等人削减袁世凯权力。袁世凯是庚子事变后声名鹊起的政坛

明星人物，不仅在新政中影响清廷中央的决策，甚至影响清政府军政界高层人事变动，有以疆臣控制军政大权之势。时人对此深表忧虑。如光绪三十一年（1905）四月，清廷加军令司正使刘永庆兵部侍郎衔为江北提督。恽毓鼎有谓："北洋兵权并及南洋矣……今直隶督臣骎骎都督中外军事矣。大臣权重者国危，深可寒心。"五月，徐世昌进入军机处，也与袁世凯密切相关。恽毓鼎又谓："徐与袁慰廷制府密交，尝参其戎幕，纶扉之拜，袁实授之。朝权旁落于疆臣，羽翼密根于政地，余于此有深忧焉。"[115]本来，袁世凯以直隶总督兼北洋大臣的资格进京参与官制改革，是慈禧太后的特殊恩宠。但是，在官制改革过程中，袁氏竟然忘乎所以，表现过分张扬，使清廷颇生疑心和不满。据说，"七月中有日，卧雪（袁世凯——引者注）召见时，慈圣云：'近来，参汝等之折有如许之多，皆未发出。'照例应碰头，而卧雪以为系改官制之参折，即对称：'此等闲话，皆不可听。'（粗率逼真）慈圣色为之变。后来领袖（奕劻——引者注）进去，慈谕：'某臣如此，将何为？'适其时卧雪欲督办东三省、豫、东、直等省训练事，慈更生疑，渐用防范之策。"[116]其"防范之策"，就是利用瞿鸿禨等反对派力量，制衡袁世凯势力。结果，由于慈禧太后的示意，通过瞿鸿禨等人的运动，清廷不仅粉碎了袁世凯的责任内阁制迷梦，而且随后还开去其参预政务、会办练兵事务、办理京旗练兵、督办电政、督办山海关内外铁路、督办津镇铁路、督办京汉铁路、会议商约等各项兼差，并将北洋新军六镇中的第一、三、五、六镇划归新设立的陆军部统辖，只留第二、四镇由袁世凯"调遣训练"。此举使袁世凯"面子大不好看，心境甚为恶劣"。[117]

二是在丁未政潮中牺牲瞿鸿禨、岑春煊。瞿鸿禨是慈禧太后的宠臣，在官制改革中抑制袁世凯后，进而想一举扳倒其后台庆亲王奕劻，所谓"恃慈眷优隆，复拟将首辅庆邸一并排去"。[118]在慈禧太后的支持下，瞿鸿禨援引两广总督新任邮传部尚书岑春煊为奥援，以打击奕劻、袁世凯势力。瞿鸿禨电召岑春煊进京，"盖欲于此时内外夹击，将庆推倒，以岑代袁，己亦可代庆矣。"[119]岑春煊抵京后，连连被慈禧太后和光绪皇帝召见，多次面奏，极力攻击奕劻、袁世凯，认为："近年亲贵弄权，贿赂公行，以致中外效尤，纪纲扫地，皆由庆亲王奕劻贪庸误国，引用非人。若不力图刷新政治，重整纪纲，臣恐人心离散之日，虽欲勉强维持，亦将挽回无术矣。"并表示自己"不胜犬马恋主之情，意欲留在都中为皇太后、皇上作一看家恶犬"。[120]不料，奕劻、袁世凯势力先手反戈一击，他们暗中重金贿买御史恽毓鼎，指示其具折参劾瞿鸿禨"暗通报馆，授意言官，阴结外援，分布党羽"。[121]结果瞿被开缺回籍，岑也被迫退隐沪上。此即所谓的"丁未政潮"。

三是用载沣、张之洞对付奕劻、袁世凯势力。丁未政潮后，奕劻、袁世凯势力再度膨胀，使垂暮之年的慈禧太后深以为患。为了寻求新的权力平衡，慈禧太后采取了一系列应对措施。一方面，用载沣对付奕劻。就在瞿鸿禨被开缺回籍后两天，清廷谕令调醇亲王载沣入军机处，为在军机大臣上学习行走。其目的显然是"希望分奕劻的权"，然而"载沣谨小慎微，尚有父风，而才具平庸，尤乏手腕，岂是奕劻的对手，徒成其为'伴食中书'而已"。[122]话虽如此，但对付奕劻，这种措施并非没有效果。实际上，日后在载沣周围形成的皇族亲贵集团，正是奕劻势力的劲敌。另一方面，用张之洞牵制袁世凯。调袁世凯入军机处为军机大臣兼外务部尚书，去掉其直隶总督兼北洋大臣之职，实为明升暗降之法；同时又调张之洞入军机处，显然是希图对袁加以牵制。当时，京中诸大老肃亲王善耆、铁良、鹿传霖等人，都希望张之洞早日到京，以对付袁世凯势力，维持大局。善耆说："此次相召，首在筹议革命党事件，次则满汉畛域，次则立宪。如内阁是题中命脉，立储为关系重大题目，项（袁世凯）、振（载振）虽似有密议，断不敢孟浪倡议……总之，中堂早来一日，则大局早定一日，某某秘计亦可暗中隐销无数。若再观望徘徊，坐失事机，不惟大损向日威望，亦殊负此次两圣特召入都之至意。"铁良说："中堂若早来，则某某秘计早已瓦解，迟迟其行，始有今日……良以为中堂不可因袁入，遽怀观望，当立即启节，以慰天下之望，以报两圣之知。

总之，愈速愈佳，怠迟则某某布置亦有端倪，对待又当煞费苦心。”[123]要制约袁世凯势力的膨胀，资望远在袁氏之上的张之洞是较为合适的人选。当时，慈禧太后“时有‘还是张某老成之见’之褒”。[124]可见张氏在其心目中的分量。张之洞与袁世凯一同进京入枢，其矛盾在表面上似乎稍得缓解，但实际上仍在暗中较劲，正如时人所谓“近日雪公、南皮非常水乳，彼此标榜。实则宗旨各别，非常猜忌。”[125]此后，张之洞与袁世凯在朝中斗法，渐成相互制约的均势之局，使慈禧太后对于清廷朝政仍能操纵自如。

光宣之际，光绪皇帝与慈禧太后相继去世，清末政局因此大变。宣统皇帝继位，乃父载沣便以监国摄政王的身份总揽朝纲。载沣摄政伊始，便立即调整处理满汉关系的思路，改变了慈禧太后时期的满汉政策。慈禧太后在去世前一年，还发布了化除满汉畛域的懿旨，[126]至少在表面上表现出了一定程度上的用汉倾向，而摄政王载沣则明显地采取了排汉政策。如恽毓鼎认为“醇王（载沣——引者注）承述父志，排斥汉人（重满轻汉，始于高宗，老醇王猜忌汉人尤甚）。”[127]一个典型的事例就是，在慈禧太后去世之后不久，便罢黜汉族重臣袁世凯。随后，载沣又大力加强中央集权，排除异己，任用亲贵，集权于皇族，使满族少壮亲贵充斥朝廷，他们个个碌碌无为，而都占住显要位置，导致满汉矛盾空前激化。“皇族内阁”一出台，立刻成为各种矛盾爆发的焦点。如时论所谓“今之主张中央集权者，实则防汉政策耳。夫以防汉之政策，而欲萃天下之全权，授于一二亲贵者之手。此不特与国家进化之公例违背也，即揆之天理人情，亦有所不合矣。盖中央集权云者，决非亲贵政体下之发生物也。乃政府既倡之，而一班草头名士复相与和之。呜呼！圣人生而大盗起，并其圣知之法而窃之。此之谓也。”[128]王锡彤将慈禧太后的用汉政策与摄政王载沣的排汉政策相对照，说明清王朝的覆灭乃“自坏长城”，所谓“国不自亡谁能亡之”。[129]可见摄政王载沣中央集权适得其反的后果。为什么会出现这样的结果，拟在下节进一步分析。

三、清末“内外皆轻”权力格局的形成

庚子至辛亥期间，随着新政尤其是预备立宪的开展，清政府不断加强了中央集权措施，地方督抚干政的影响力有一个减弱的趋势。然而，清政府中央集权的实际效力也并不显著，反而随着统治集团内部矛盾的激化而有削弱之势，中央集权可谓有名无实。这样，便形成“内外皆轻”的权力格局。

从“内轻”方面而言，就是清政府虽然努力加强中央集权，但并没有建立强有力的中央政府，也未能真正控制全国的军权与财权，中央集权有名无实。

载沣摄政以后，便自代宣统皇帝为全国海陆军大元帅，任其胞弟载洵为海军大臣，载涛为军谘府大臣，试图抓住军权；同时调整各部院大臣，多以皇族亲贵充任。此举激起了社会舆论的普遍反对。据英国《泰晤士报》驻华记者莫理循的观察“摄政王最近的政策极不明智，他试图加强满人的权力，结果却适得其反。他分别任命两个弟弟担任陆军大臣和海军大臣，但这两个年轻的亲王均毫无经验和能力，没有受过专业训练，因而引起了广泛的不满，受到报界异乎寻常的大肆抨击。”[130]御史们更是群起攻击。胡思敬奏请裁抑亲贵，有谓：“夫一国之大至要者为枢务，其次为兵权、为财权，一切悉委诸宗潢贵近之手。自本朝推而上之至元明，又上至唐宋、至秦汉，无此制也。自中国推而远之至日本，又远至英法、至俄美，亦无此制也。其君子有知者，观近时求才之难，付托之不易，亦颇谅朝廷驱策之苦心。其小人无知者，疑皇上以天下为一家私物，不信汉，并不信满，各怀一自外之私，推卸仔肩，匿情而思遁，由是国家渐成孤立之势。而一二党徒或且布散谣言，煽惑海外人心，其关系于宗社民生者，甚可畏也。在诸王贝勒，有世爵，有世禄，有藩产，有建言之任，有议事之权，屈于一人之下，伸于亿万人之上，原不必过事奢求。即或广亲亲之谊，于世爵之外别加宠赐，谁得议其过优？于世禄藩产之外增设宗俸，谁得訾其过厚？乃自商部

兴，群起而充尚书，禁军兴，群起而充统帅，毅然任天下之劳而不辞，挺然任天下之谤而不避，且事权既属，不得不广事招延，恐浮薄新进喜事之徒，曳裾王门，各出其揣摩迎合之术，渐开党援倾轧之风……宠之适以害之，恐亦非诸王贝勒之福也。”[131]胡思敬所说尚隐晦，江春霖则直参载洵、载涛两贝勒，有云 “自监国摄政以来，崇陵之工、海军之事，以郡王衔贝勒载洵治之；禁卫之军、军谘之府，以郡王衔贝勒载涛掌之。本根庇远，磐石宗强，与古同符，于今为烈。然而郑宠共叔，失教旋讥，汉骄厉王，不容终病，载在史策，为万世戒。二王性成英敏，休戚相关，料未至循覆车之辙，而慎终于始，要不可不为杜渐防微也。比者道路传闻，臣僚议论，涉及二王者颇多，而监国摄政王之令，闻亦为稍减礼义。果使不惩人言固无足恤，但恐位尊权重，左右近习，或有假借名色之人，则致谤出于有因，即失察亦所不免，上负委任，下玷声名，非细故也。”[132]山东巡抚孙宝琦也奏陈宗支不宜预政，清廷上谕虽称其“不为无见”，但随即话锋一转道 “然不知朝廷因时制宜之苦衷，且折中颇有措词失当之处，著传旨申饬。原折留中。”[133]尽管非议四起，但这些都并没有改变亲贵专权的现实。

值得注意的是，亲贵专权实际上破坏了中央集权的效力。御史胡思敬从度支部尚书载泽把持盐政的事例认为，当时所谓中央集权，其实只集于少数部臣之手，而并没有真正加强皇权。有谓 “一二喜事之徒，方且鼓煽中央集权之说，以欺朝廷。臣见祖制未堕以前，以军机处出纳王命，以六曹总持纪纲，权本集于中央。祖制既堕以后，不但中央无可集之权，即我皇上用人大柄已渐移而之下，所谓集者，盖只集于三五要人之手耳。”[134]这“三五要人”主要是指皇族亲贵。事实上，在清廷内部，皇族亲贵之间也是矛盾重重，不仅载沣与隆裕太后不和，其他诸如奕劻、载泽、载涛、载洵、毓朗、溥伦、善耆、溥伟等皇族亲贵们为了争权夺利，也是不断地明争暗斗，以至于形成所谓“政出多门”的局面。[135]朝中派系林立，内耗不已，政治则无所为。恽毓鼎认为 “劻耄而贪，泽愚而愎，洵、涛童骙喜事，伦、朗庸鄙无能，载搏乳臭小儿，不足齿数。广张羽翼，遍列要津，借中央集权之名，为网利营私之计，纪纲昏浊，贿赂公行。有识痛心，咸知大祸之在眉睫矣。”[136]如载泽， “缘内援而参国政，削督抚兵权、财权归中央，倚任东洋留学生，建铁路收归国有政策，力庇其姊婿瑞澂，皆其主谋也。”[137]载泽虽极力主张中央集权，但在关键时候并没有承担。时人批评 “闻泽公 [载泽] 遍电督抚，言路归国有，由监国 [载沣] 一人所持主义，伊与盛宣怀皆不知。此等举动，殊属可笑。善则归君之义，岂未闻乎？事已至此，且须图谋救败之法，若君臣相诿，何益于事。且即主义实出于监国，伊为度支大臣，所职何事，乃谢以不知耶？近传其有告病之说矣。”[138]可见，亲贵们确实是“借中央集权之名，为网利营私之计”。辛亥前夕，清廷面临内忧外患危机，但皇族亲贵们却醉生梦死。“现在政府诸公仍在梦中，政出多门，贿赂如故，宫中三体，各怀意见，满与汉既分门户，满与满又分界限，京外又有畛域，中外又有猜嫌。国病如此，虽有医国手数辈，亦无能为力，何况竟无一人也。可叹可怕！”[139]无论是摄政王载沣与隆裕太后，还是庆亲王奕劻与载泽等亲贵，都没有一个能成为“医国手”的强力人物，以挽狂澜于将倾，拯救垂死的清王朝。

其实，监国摄政王载沣在预备立宪时期实行的中央集权措施，既没有建立强有力的中央政府，实际上也未能真正控制全国的军权与财权，使国家军力脆弱，财政匮乏。这可以武昌起义后清廷尴尬局促的应对为证。

清廷通过中央集权，把新军的指挥权、调遣权收归军谘府、陆军部，但事实上，军谘府、陆军部并不能有效地指挥和调遣新军。武昌起义之后不几天，清廷便从近畿与北方各镇新军中抽调部队，有梯次地编配三军：第一军进攻前线，第二军预备待命，第三军防守近畿。上谕称 “现在派兵赴鄂，亟应编配成军。著将陆军第四镇暨混成第三协、混成第十一协，编为第一军，已派廕昌督率赴鄂。其陆军第五镇暨混成第五协、混成第三十九协，著编为第二军，派冯国璋督率，迅速筹备，听候调遣。至京师地方重要，亟应认真弹压，著将

禁卫军暨陆军第一镇，编为第三军，派贝勒载涛督率，驻守近畿，专司巡护。”[140]应该说，清廷最初的这个反应不可谓不相当迅速，但实际执行情况则完全不尽如人意。清廷抽调编配三军的部队主要是北洋新军的精锐，而北洋新军由袁世凯编练而成。关键的问题就在于此。袁世凯曾在北洋军中遍布党羽，“近畿陆军将领以及几省的督抚，都是袁所提拔，或与袁有秘密勾结”。他们只知袁宫保，而不知清朝廷。即使袁世凯被摄政王载沣罢黜回籍，但他“仍在暗中操纵一切”。[141]在清廷编配的三军中，第三军奉命防守近畿且不说，还有预备待命的第二军因滦州兵变事实上并未组成，单说那调拔前线的第一军，该军虽由陆军大臣廕昌直接督率，但并不能如意指挥。“廕昌督师，在当时已有点勉强，廕虽是德国陆军学生，未曾经过战役，受命后编调军队，颇觉运掉为难。其实此项军队，均是北洋旧部，人人心目中只知有‘我们袁宫保’。”[142]廕昌虽出身德国留学生，并贵为陆军大臣，但却不能自如指挥新编第一军，因为这是袁世凯的“北洋旧部”。于是，在各方面“非袁不可”的背景下，清廷被迫起用蛰伏多时的袁世凯。袁世凯随即奏请改派心腹旧将冯国璋为第一军总统，段祺瑞为第二军总统，得到清廷批准。随后，清廷召回陆军大臣廕昌，授袁世凯为钦差大臣，并谕令：“所有赴援之海陆各军，并长江水师，暨此次派出各项军队，均归该大臣节制调遣……此次湖北军务，军谘府、陆军部不为遥制，以一事权”。[143]可见，至少在武汉前线，军谘府、陆军部已经被迫自动放弃了军权，其所谓中央集权竟是如此脆弱，这大概并非清廷始料所及。

至于财权，皇族亲贵载泽执掌度支部时，曾极力主张中央集权，以收束地方财政权力。但是，由于亲贵们争权夺利，往往借集权之名，而行搜刮财富之实，中央财政并无起色，反而前途甚堪忧虑。时人批评“现时部中之经济，只知夺商办已成之利，攫各省已有之财，未见之利源则不知开辟，未成之商业则不予维持，仅新美其名曰中央集权、统一财政，因应如是也。不知中国膏脂将已吸尽，若不赶紧于路矿实业等事举办，恐不到九年预备，已有束手之势。”“以后中国筹款办事日难一日，官吏既不敢独任，舆论又言不顾行，官绅商民喧攘纷争，不知伊于胡底。国内乱起，外侮又乘之而入，在土崩瓦解之时代矣。”[144]真可谓不幸言中。武昌起义后，清政府国库空虚，筹集军饷非常困难。据署理度支大臣绍英日记载，当时度支部库实存现银 98.71 万余两，辅币 74 万枚。绍英“竭蹶从事，艰窘异常。倘借款无成，实无善策。闻内帑尚有存储，第讨领不易，不知将来能办到否?”[145]隆裕太后召见内阁总理大臣袁世凯商议和战大计与政体抉择时，老练的袁世凯以四两拨千斤的方式提出关键的军饷问题，直击清廷软肋，有谓“政体本应君主立宪，今既不能办到，革党不肯承认，即应决战，但战须有饷。现在库中只有廿余万两，不敷应用，外国又不肯借款，是以决战亦无把握。”[146]事实上，至少在财政上，清政府确实已没有决战的资本。袁世凯正是利用此点而挟持清廷，与革命党讲和。其时，前方各路清军将领及各省督抚纷纷电奏，恳请王公亲贵毁家纾难，捐献私产。清廷“谕令宗人府，传知各王公等，将私有财产，尽力购置国债票”。[147]但所得无几，杯水车薪，无济于事。据郑孝胥记载“宫中存款已尽出，约九百万两，可支至十二月初旬耳。亲贵私蓄二千九百万，皆不肯借作国债，惟庆邸出十万而已。虽谓亲贵灭清可也。”[148]又据许宝蘅记载，隆裕太后召见袁世凯时，“又谕‘现在宫中搜罗得黄金八万两，你可领去用，时势危急若此，你不能只挤对我，奕劻等平时所得的钱也不少，应该拿出来用。’总理对‘奕劻出银十五万。’太后谕‘十五万何济事，你不必顾忌，仅可向他们要。’”[149]袁世凯甚至以“库空如洗，军饷无著”为由，上奏“请将盛京大内、热河行宫旧存瓷器，发出变价充饷，以救目前之急。”清廷被迫允准。[150]可见清廷财政无比捉襟见肘的艰难窘境。署理度支大臣绍英巧妇难为无米之炊，感触颇深，有谓“计自暂署度支大臣两月，筹款维艰，智穷力竭。现在虽库款尚敷一月之用，而军用浩繁，终有饷项难继之一日，愧悚奚如!”他深感实在无力回天，于是不得不托病请假，并奏请开缺。[151]如同军权一样，清廷在财权方面实行中央集权的实际效力也是微乎其微。

从“外轻”方面来说，就是地方督抚权力被收束而明显削弱，在地方已没有强势督抚，也不能有效地控制地方军权与财权，没有形成强大的地方势力。

在清末新政与立宪的过程中，清廷加强中央集权，有意削弱地方督抚权力，也曾遭到地方督抚的抗拒。如两广总督岑春煊，曾力陈中央与地方相互维持之道，认为地方督抚权重亦不可削弱。他说“中国各省辄藉口于因地制宜之习惯，于是彼一是非，此亦一是非，论者不揣其本，更托为中央集权之说，欲收一切财政、兵权，以为暗师日本削藩之议。不知中国幅员固非日本所可比例，且军兴以来，督抚之权似已稍重，然进止机宜，悉秉庙谟，大难敉平，幸赖有此。中国政体早含有中央集权之习惯，天下更安有无四方而成中央者哉! 恭绎列朝圣训，于治臣御侮皆注重疆臣，以矫宋明重内轻外之弊，近如英之属地，美之各省，亦不能不委重权于驻守之臣及一省之长，更可证四方之与中央有相为维持之道也。”[152]又如东三省总督锡良，则对于中央集权的祸害深表忧虑，有谓“至于今日所最忧者，尤为中央集权一事。主是说者，鉴于外人讥我二十二行省为二十二小邦之说，思欲整齐画一之，意非不善。不知中央集权之制，揆诸中国历史及地理上各种关系，断难尽适于用，即西人亦能言之。”随即列举汉、宋故事，及咸同中兴与东南互保时督抚之功，以为例证。最后总结说“朝廷分寄事权于督抚，犹督抚分寄事权于州县。无州县，虽有督抚不能治一省; 无督抚，虽有部臣不能治一国。督抚无权，是无督抚也。我朝立法最善，黜陟大权操之君上，纵有奸慝，朝旨旦发，冠带夕褫，庸足为患? 必欲以数部臣之心思才力，统辖二十二行省之事，则疆吏成赘旒矣。风气所趋，属僚解体，设有缓急，中央既耳目不及，外省又呼应不灵，为祸实大。”[153]尽管岑春煊、锡良等督抚如此极力抗争，但他们也并没有改变清廷中央集权的既定路线。

清廷通过新政与立宪实行中央集权的结果，确实在一定程度上削弱了地方督抚的权力。资政院议员于邦华尖锐地指出，地方督抚无权办事的症结，就是清廷实行中央集权措施所致。他说“现今各省谘议局与督抚冲突事件，不能说是民气嚣张，而归咎于各省谘议局，实缘议决之事各省督抚不去执行，所办之事又不能洽于民心，心之不平，其气益不可遏。然亦不能归咎于各省督抚，我国行政机关有种种牵掣，况近日民间搜括殆尽，财政无着，又有中央集权之说使督抚愈不能办事，是以对于议决之事往往不能执行，甘受人民唾骂，则督抚自有督抚难处。”[154]御史胡思敬则从中央集权使各省“都成散局”的严重后果，论证新政足以召乱，有谓“自中央集权之说兴，提学使为学部所保之员，巡警道为民政部所保之员，劝业道为商部所保之员，皆盘踞深稳，不敢轻言节制。而又司法独立，盐政独立，监理财政官气凌院司，亦骎骎有独立之势。一省之大，如满盘棋子，都成散局。将来天下有变，欲以疆事责之督抚，而督抚呼应不灵; 责之学使以下各官，而各官亦不任咎。”[155]这并非危言耸听，武昌起义之后地方督抚无力效忠朝廷的惨痛事实可为明证。

清末地方督抚权力削弱的表征有二: 一是没有强势督抚，也没有形成强大的地方势力。在清末新政时期，除直督袁世凯与鄂督张之洞任期较长以外，其他地方督抚任期多短暂，且调动频繁，较少久任督抚。据统计，其时总计有 119 个督抚，任职在 2 年以下者占 80% 以上，其中总督任职在半年以下或未到任者占 55.1%，巡抚占 49.4%，各省督抚调动频率大都在一年一次以上。[156]督抚更调频繁，使政策的稳定性大打折扣，对地方政治颇为不利。光绪二十九年（1903）四月初五日，慈禧太后在召见四川按察使冯煦时称“督抚确有一种毛病，好变更前任的事。”冯煦答“不独尽弃前任的事不可，即不明变，而视为前任之事，不甚著力，属员亦窥伺意旨，相率因循，使前任苦心经营之事不废而废，最为可惜。”[157]但与此同时，督抚更调频繁，也不容易形成地方势力，而有利于中央对地方的控制。著名督抚如袁世凯、张之洞、岑春煊、端方，是继李鸿章、刘坤一去世之后最有影响的地方督抚大臣。如时论所谓“京外总督三个半，宫保（张）与袁、岑居三数，端得半数。”[158]在清末新政十余年间，岑春煊任督抚九次，端方十一

次。[159]尽管岑与端当时也可谓难得的干才，但因过于频繁调动而难有作为，也不可能在某处扎下固定的根基，其他平庸之辈更可想而知。任期长者如袁世凯、张之洞，其实也没有形成地方势力。清廷始终紧握对地方督抚的任免权。袁世凯虽久任北洋，并与庆亲王奕劻勾结，曾一度权倾朝野，但很快引起清廷警觉，其权力不断被削弱，甚至终归被罢黜回籍。张之洞虽在湖北经营近十八年，但一朝离开湖北后，湖北立刻大变，其继任者赵尔巽全改其制度。张之洞曾对袁世凯抱怨："君言我所办湖北新政，后任决不敢改作。试观今日鄂督所陈奏各节，其意何居？且其奏调各员，均非其选，不恤将我廿余年苦心经营缔造诸政策，一力推翻。"[160]可见湖北并不是张之洞永久的势力范围。宣统元年（1909）十月，直隶总督端方被黜，许宝蘅日记称："匋帅在近日满汉大臣中最为明白事理，器局亦颇开张，虽所为不足满意，然亦不易得，今又被黜，益增无人之叹。"[161]其时，张之洞已去世，袁世凯、岑春煊都被迫在野，端方又遭罢黜，环顾宇内，确实已没有强势督抚。到武昌起义前夕，如直督陈夔龙、江督张人骏、鄂督瑞澂等，都是与袁世凯、张之洞等人不可同日而语的平庸之辈，地方督抚并没有形成尾大不掉的地方势力。在某种程度上可以说，这大概就是中央集权的效力。

二是各省督抚不能有效地控制地方军权与财权，使地方军心涣散，财力竭蹶。这也可以武昌起义后各省软弱无力的应对为证。清廷为实现中央集权，把各省新军的指挥权、调遣权统归军谘府、陆军部，削去地方督抚的兵权，是最为致命的。武昌起义之后不久，御史陈善同一针见血地指出："各省督抚，膺千余里土地之重寄，为数千万人民之所托命，万不可无调遣兵队之权，以资震慑。苟既命以如此重大之任，而复靳兵权而不予，是不啻缚其手足而使临民上，欲求无事不可得也。疑其人而罢其督抚之任可也，任之而复疑之，缚其手足不可也。今各省会城之变，大抵皆坐此弊，则兵权集于中央之说误之也……今则各省陆军皆一律归部直接管辖矣，各该督抚均不能直接调遣矣，若不速为变计，乱未已也。"[162]各省新军名义上归地方督抚节制，但实际上督抚很难调动新军。如湖广总督瑞澂，在武昌起义之后极力剖白，事变由"新军应匪"而起，并特别声明"陆军为统制专责"，统制张彪无法控驭，而巡防队又迭次裁撤，所剩无多，且分防各府州县，以致武汉兵力奇缺，"瑞澂以孤身处于其上，无从措手。"[163]又如湖南巡抚余诚格，得知新军谋变，遂与司道及巡防队统领密谋，"将新军分调各府州县驻扎，以散其势。"但新军并不想动。"余诚格迭催新军开赴各属，各新军乃藉口子弹不充，请加发三倍，方能应调。余诚格不允，遂相持不下。"随后新军便在长沙起义。[164]武昌起义由新军发动，各省响应者亦多为新军，地方督抚遂对新军避而远之。如两江总督张人骏所谓："陆军名誉被鄂事牵累，不能用而反应防。各省情形，如出一辙，此间尤甚。""糜无数金钱，久经训练之陆军，几等养虎自卫，可胜浩叹！"[165]因新军不可靠，而巡防队又不敷调用，张人骏奏请参照从前湘军营制，添募十营，名为"巡防新军"。军谘府、陆军部指示宜照章参用陆军教育，并"希勿用巡防新军名目"。张人骏只得遵照改称"江南巡防选锋队"。[166]军谘府、陆军部竟然忌讳"新军"之名，颇可玩味。清政府在推行新政的过程中，在编练新军的同时，正逐步裁减绿营、巡防队等旧式军队。此时，为应对危局，陆军部奏请各省绿营、巡防队一律暂缓裁减，以辅陆军、巡警所不及。清廷允准："所有宣统三年预算案内，各省奏明碍难裁减之绿营、巡防队，均著免其裁减；并四年预算，除直隶、江、赣等省仍照奏准各案办理外，余著一律暂免裁减。"[167]然而，在新军一片倒戈的形势下，依靠旧式军队绿营与巡防队，并不能阻挡住各省纷纷独立的势头。

至于地方财政，其捉襟见肘程度与中央财政相比，可谓有过之而无不及。两江总督张人骏所在江南地区，本是财赋裕足之地，但亦"库帑如洗"。张人骏不停地诉苦，有谓："鄂乱事起仓卒，江南地处下游，向多伏莽，窃发堪虞。皖、赣逼近鄂疆，兵备均甚空虚，非缓急有备，实难肆应。即军队抢［枪］械，亦当预筹添购，米粟并须储峙，在在需款……欲济眉急，舍息借别无办法。"于是拟借洋款五

百万两，后又拟加借二百万两。又谓“江南财政困难，至今已极，实无可移之款，息借之外债经分别抵还，已所余无几。即人骏所招之十营，亦尚在筹措前项勇饷。”于是又恳请度支部筹拨的款一百三十万两。事实上，不但部拨的款难有指望，息借洋债更无着落。张人骏几近绝望，“欲支危局，先求足用，帑项告竭，瓦解即在目前。”[168]江南如此，其他各省更是竭蹶不堪。各省督抚纷纷向清政府请拨的款，或奏请息借外债，使清政府应接不暇。陕甘总督长庚等致电内阁、度支部称“宁夏失陷，土匪四起，藩库存饷仅支一月，有支无收，危急万状。惟有泣求钧阁部，速济的饷百万，由归绥、迪化分起汇解，以救倒悬。”又电内阁称“比款既难划出，所有原议借三百五十万，即全归甘省担任……乞速照会比使订借汇解，以济急需。”[169]山西巡抚张锡銮电称：“晋省乱后，库空如洗。除不急之务暂停办外，目前紧要军警兵饷及善后急需，至少非有百万不办。日前请领二十万，望饬速发，以济眉急。”[170]直隶总督陈夔龙电奏“津市危迫，饷需万急，饬交涉使与各洋行商借银二百万两，一年归还，以本省各实业官股及烟酒税作为虚抵。”清廷允准其向各洋行商借，以济要需。[171]当清廷以部库空虚，要求各省筹饷接济时，东三省总督赵尔巽称“奉库久罄，两月以来，全赖维持纸币，赖以支住，断无现款拨供汇解。”吉林巡抚陈昭常称“吉省库储支绌，现币无多，全赖官帖周转。两月以来，添兵购械，所需至巨，均系勉力支持。如饷项稍亏，亦虞哗变，危险即在眉睫。现在全省绅民，对于财政监察甚力，即有现款外运，势必全力抵抗。加之人心浮动，讹言孔多，倘因而生事，祸患之迫，何可胜言。再四思维，实无他法。”[172]据统计，各省宣统三年（1911）预算案内本来就有很大的财政赤字：不敷在100万两以内者，有吉林、黑龙江、山东、山西、河南、甘肃、热河等省区；在100万两以上者，有贵州105万，江苏108万，安徽、福建各115万，广西137万，湖南157万，云南193万，江西254万，湖北539万，四川774万。[173]战乱突发，旧式军队绿营、巡防队暂缓裁减，还得招募新兵，军费急剧增加，使各省督抚焦头烂额。地方财政已到崩溃的边缘，面对革命风暴，地方督抚无力应对也就不足为怪。

可见，武昌起义前夕，正是地方督抚权力明显削弱，而清廷中央集权尚未强固之时，在此权力转换临界的关键时刻，革命爆发，无疑是对清王朝的致命一击。清末“内外皆轻”权力格局的表征在武昌起义之后非常明显：一方面，清廷没有建立强有力的中央政府，也未能真正控制军权和财权。陆军部大臣廕昌不能指挥武昌前线的北洋新军，而不得不重新起用袁世凯。同时国库空虚，而度支部又无法筹集军饷。另一方面，在地方已没有强势督抚，其军权与财权均大为削弱。独立各省督抚既无法控制新军，也不能筹集军饷，大都成为无兵无钱的光杆司令，只能消极应对革命形势。因此，清王朝便无可挽救地迅速土崩瓦解。

值得进一步说明的一点是，当清廷中央与地方督抚的权威一并衰落之时，军人势力崛起，从而出现军人干政局面。后来，袁世凯正是依靠新军的力量，进入清廷权力核心，从中央而不是从地方控制清政府，从而攫取清朝政权和辛亥革命的胜利果实。这是军人干政发挥到极致的典型事例，而不是地方势力膨胀的结果。民初北洋军阀并非清末地方督抚，而多为清末新军将领。如冯国璋、段祺瑞，起初并没有地方根基，只是因掌握大量军队而控制相应的地盘而已。即便阎锡山、张作霖，也是以军人身份乘乱而起，以武力称雄，割据一方。北洋军阀的起源并非地方势力的兴起，而是军人以武力控制地方的结果。那种认为由清末地方势力直接蜕变为民初北洋军阀的观点，纯粹是与历史本真不相符合的逻辑推演。事实上，在清末武昌起义之前，并没有强大的地方势力，也没有地方主义抬头，所谓地方势力或地方主义，毋宁说是民初军阀政治的表征。职是之故，从军人势力的崛起与军人干政的角度，探究民初北洋军阀的起源与军阀政治，或许是一条更理想的路径。

---

① 早在罗尔纲先生之前，已有学者论及“督抚集权”问题。（沈乃正《清末之督抚集权、中央集权与同署

办公》，《社会科学》第2卷第2期，北平，国立清华大学，1937年1月，第311—342页）稍后，罗尔纲先生从湘军的兴起，论证咸同以后“兵为将有”的起源，并指出将帅各私其军而出任疆寄，正不可避免地造成“外重内轻以致于分崩割据的局面”。（《清季兵为将有的起源》，《中国社会经济史集刊》第5卷第2期，南京，国立中央研究院社会科学研究所，1937年6月，第235—250页）后来，在《湘军新志》一书中，罗尔纲先生正式提出“督抚专政”说“晚清兵为将有的起源，始于湘军……这种兵为将有的局面，所以会直接的影响到政治上去而牵动了一朝的政局，却是由于湘军将帅得有总督巡抚的地位，因为他们既擅兵柄，又握有地方上的财政、民政等政权，于是他们便上分中央的权力，下专一方的大政，便造成了咸同以后总督巡抚专政的局面。”因为曾国藩的湘军与李鸿章的淮军、袁世凯的北洋新军一脉相承，晚清“督抚专政”的直接后果，便是在民国初年袁世凯死后“北洋军阀遂演分崩割据之局”。（《湘军新志》，商务印书馆1939年版，第232、244页）罗尔纲先生的这个观点，在其数十年后重新修订的《湘军兵志》（中华书局1984年版）中也没有改变，同时在学界有着广泛的影响。大陆学者关于曾国藩与湘淮军史研究的代表性著作，如朱东安的《曾国藩传》（四川人民出版社1985年版）和《曾国藩集团与晚清政局》（华文出版社2003年版），龙盛运的《湘军史稿》（四川人民出版社1990年版），樊百川的《淮军史》（四川人民出版社1994年版），对于晚清民初政局的认识，都秉承了罗尔纲先生由“督抚专政”而“军阀割据”的基本论断，并不同程度地予以较深入的阐述。另外，台湾学者傅宗懋论清代督抚制度，亦持晚清“督抚集权”说，其结论是“地方督抚集兵、财、刑、外交诸权于一身，平添封建割据之观念，民国初年之军阀割据、混战不已与夫联省自治之说，亦脱胎有所矣。”（《清代督抚制度》，台湾政治大学政治研究丛刊第四种，1963年版，第194、206页）这与罗尔纲先生的观点并无二致。

② 较早对湘淮军“军阀”说和“地方分权”说提出不同意见讨论的是台湾学者王尔敏的《淮军志》（据作者自记成书于1967年，笔者所见为中华书局1987年据台北中央研究院近代史研究所专刊〈22〉1981年2月版影印本，第376—385页）。随后，旅美华人学者刘广京则对罗尔纲先生的“督抚专政”说直接提出了商榷，认为咸同以后地方督抚军权与财权确有增重，但事实上仍受中央有效之监督与控制，督抚不可能专权割据。他具体分析了清廷之所以能有效控制督抚的“两个最根本之事实”：其一是文化上传统儒家忠君观念根深蒂固；其二是政治上朝廷对督抚任免有绝对权柄。（《晚清督抚权力问题商榷》，原载《清华学报》新10卷第2期，转见《中国近代现代史论集》第6编，台湾商务印书馆1985年版，第341—386页）近年来，大陆学者刘伟通过对晚清督抚政治的研究，认为在晚清虽然已经出现了“外重内轻”的局面，但督抚权力的运作始终没有脱离清朝中央集权统治的轨道，还没有出现“地方割据”的局面，因为督抚办事必须请旨而行的制度仍然有效，而中央又牢牢掌握着对督抚的任用黜陟权。（《晚清督抚政治——中央与地方关系研究》，湖北教育出版社2003年版，第402—403页）在某种意义上，这可以说是对刘广京先生观点迟到的呼应。邱涛的最新著作则对以罗尔纲先生为代表的观点提出了全面的修正，认为在晚清并没有形成“内轻外重”的局面，更没有出现所谓“督抚专政”。他指出，晚清中央与地方权力之争不只是地方势力步步进逼、中央皇权步步退让的过程，既要看到地方势力向中央争权的一面，也不能忽视中央对地方势力进行制约与反击的一面。他更加具体详细地分析了影响晚清权力格局演变的思想因素和体制因素：一方面，传统儒家学说仍是社会主流意识形态，地方督抚深受儒家忠君观念制约；另一方面，清廷仍然掌控着官吏任免调动权、财政税收调配权，并具有对于军队的全局掌控能力。（《咸同年间清廷与湘淮集团权力格局之变迁》，北京师范大学出版社2010年版，第13—48页）如果笔者理解无误，这可以说是对刘广京先生观点的进一步补充与发挥。

③ 关于明清督抚制度的一般研究，参见靳润成《明朝总督巡抚辖区研究》，天津古籍出版社1996年版；傅宗懋《清代督抚制度》。

④ 赵尔巽等《清史稿》卷116，志91，职官3，第1册，中华书局1998年缩印版，第896—897页。

⑤《清史稿》卷114，志89，职官1，第1册，第878页。

⑥ 中国第一历史档案馆编《光绪宣统两朝上谕档》第27册，光绪二十七年七月三十日上谕，广西师范大学出版社1996年版，第172—173页。

⑦《会奏遵旨训练各省将目拟订简易章程折》（光绪二十九年二月初八日），苑书义等主编《张之洞全集》第3册，河北人民出版社1998年版，第1539页。

⑧《练兵处奏拟定营制饷章折并清单》（光绪三十年八月初三日），商务印书馆编译所《大清光绪新法令》第8类，军政，营制饷章，第14册，商务印书馆宣统元年（1909）版，第54—56页。

⑨《练兵处新定陆军学堂办法二十条》（光绪三十年），《大清光绪新法令》第8类，军政，教育，第14册，第1页。

⑩《陆军部奏拟订全国陆军应编镇数按省分配立定年限折并清单》（光绪三十三年七月二十一日），《大清光绪新法令》第 8 类，军政，营制饷章，第 14 册，第 79—81 页。

⑪ 中国社会科学院近代史研究所中华民国史组编：《清末新军编练沿革》，《中华民国史资料丛稿·专题资料选辑》第 2 辑，中华书局 1978 年版，第 78、89 页。按：罗尔纲先生据《国风报》宣统三年（1910）调查统计，认为当时全国已练成陆军 20 镇，9 混成协（参见罗尔纲《陆军志》，《晚清兵志》第 4 卷，第 212 页）；又据《清史稿》记载，到宣统三年（1911），全国共练成 26 镇（《清史稿》卷 132，志 107，兵 3，第 2 册，第 1051 页）。两说均有误。

⑫《光绪宣统两朝上谕档》第 29 册，第 324 页，光绪二十九年十月十六日上谕。

⑬《十一月设立练兵处分三司十四科》（光绪二十九年），沈桐生辑《光绪政要》第 3 册，江苏广陵古籍刻印社 1991 年版，第 1888—1893 页。

⑭《练兵处奏拟定营制饷章折并清单》（光绪三十年八月初三日），《大清光绪新法令》第 8 类，军政，营制饷章，第 14 册，第 60—61 页。

⑮ 精卫《希望满洲立宪者盍听诸》（续），《民报》第 5 号，1906 年 6 月 26 日。

⑯ 刘锦藻《清朝续文献通考》（二）卷 203，兵 2，考 9515，《十通》第十种，商务印书馆 1937 年版。

⑰《陆军部奏核议陆军部官制并酌拟办法折并清单四》（光绪三十三年四月二十七日），《大清光绪新法令》第 2 类，官制 1，京官制，第 3 册，第 54 页。

⑱ 袁世凯《陆军各镇请分别归部留直统辖督练片》（光绪三十二年十月初三日奏，初七日奉朱批），廖一中、罗真容整理《袁世凯奏议》下册，天津古籍出版社 1987 年版，第 1419—1420 页。

⑲《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，第 235 页，光绪三十二年十月三十日上谕。

⑳ 孙宝瑄《忘山庐日记》下册，光绪三十二年十二月二十、二十一日，上海古籍出版社 1983 年版，第 972 页。

㉑《练兵处奏拟定营制饷章折并清单》（光绪三十年八月初三日），《大清光绪新法令》第 8 类，军政，营制饷章，第 14 册，第 57 页。

㉒《清末新军编练沿革》，《中华民国史资料丛稿·专题资料选辑》第 2 辑，第 79 页。

㉓ 刘锦藻《清朝续文献通考》（二）卷 137，职官 23，考 8980—8981。

㉔《宣统政纪》卷 54，宣统三年五月，《清实录》第 60 册，中华书局 1987 年影印本，第 979 页。

㉕《宣统政纪》卷 54，宣统三年五月，《清实录》第 60 册，第 979—980 页《陆军大臣廕昌陆军副大臣寿勋奏为遵议两江总督张人骏等电奏各省督练公所官制纲要拟酌量变通一折事》（宣统三年六月初八日），中国第一历史档案馆藏：朱批奏折，档号 04-01-30-0146-023，缩微号 04-01-30-010-1428。据国家清史编委会网上工程：中华文史网（http：//qinghistory.cn）。

㉖《军谘府官制草案》，《大清光绪新法令》附录，厘定官制草案，第 20 册，第 117 页。

㉗《军谘处奏整顿陆军各镇请归部直接管辖折》（宣统二年八月二十三日），《政治官报》第 1048 号，宣统二年八月二十五日，折奏类，第 8 页。

㉘《光绪宣统两朝上谕档》第 36 册，第 324、325 页，宣统二年八月二十三日上谕（两道）。

㉙ 陈夔龙《交代陆军二四两镇并沥陈地方情形折》（宣统二在八月二十六日），《庸庵尚书奏议》卷 14，1913 年刊本，第 50—51 页。

㉚《宣统政纪》卷 44，宣统二年八月下，《清实录》第 60 册，第 740 页。

㉛《宣统政纪》卷 44，宣统二年十一月上，《清实录》第 60 册，第 791、792 页。

㉜ 爽良《清史馆馆长前东三省总督盛京将军赵公行状》，钟碧容、孙彩霞编《民国人物碑传集》，四川人民出版社 1997 年版，第 611 页。

㉝《宪政编查馆资政院会奏宪法大纲暨议院法选举法要领及逐年筹备事宜折附清单二》（光绪三十四年八月初一日），故宫博物院明清档案部编《清末筹备立宪档案史料》上册，中华书局 1979 年版，第 58 页。

㉞《光绪宣统两朝上谕档》第 34 册，第 308—309 页，光绪三十四年十二月初三日上谕。

㉟《专电·北京电》，《民立报》1911 年 5 月 3 日，第 2 页。

㊱《宪政编查馆会议政务处会奏拟定内阁官制并办事暂行章程折附清单二》（宣统三年四月初十日），《清末筹备立宪档案史料》上册，第 562、564 页。

㊲《新内阁发表内幕·不负军事责任之原因》，《时报》宣统三年四月十七日，第 2 版。

㊳《宣统政纪》卷 62，宣统三年九月上，《清实录》第 60 册，第 1127 页。

㊴《度支部尚书载泽等奏维持预算实行办法折》（宣统三年正月十四日），《清末筹备立宪档案史料》下册，第 1054 页。

㊵《光绪宣统两朝上谕档》第 29 册，第 71 页，光绪二十九年三月二十五日上谕。

㊶《财政处拟奏派大员分驻造币厂》，《申报》光绪三十二年闰四月二十九日，第 3 版。

㊷ 朱寿朋编《光绪朝东华录》第 4 册，光绪三十二

年四月癸丑上谕，中华书局 1984 年版，总 5513 页。
㊸《外务部咨各省税务处设立嗣后关系税务事宜应直接办理文》（光绪三十二年六月），《大清宣统新法令》第 1 册，补遗，第 1 页。
㊹ 赫德认为这是海关管理体制的新变化，“海关在体制上从外务部门转移到税务部门去”，从而更少独立性，而只能处于“更为从属的地位”。他甚至预感到，这将是外国人控制中国海关的“结束的开始，总有一天中国将取得全部控制权，外国人除了在极低级职位工作者外，都将消失。”（《赫德致金登干函》（1906 年 5 月 9 日、10 月 14 日、5 月 13 日），陈霞飞主编:《中国海关密档——赫德、金登干函电汇编》第 7 卷，中华书局 1995 年版，第 946、1000、949 页）
㊺《度支部奏为厘定度支部职掌事宜及员司各缺并拟添设丞参折并清单》（光绪三十三年三月十四日），《大清光绪新法令》第 2 类，官制 1，京官制，第 3 册，第 35 页。
㊻《度支部奏陈清理财政办法六条折》，《清末筹备立宪档案史料》下册，第 1018 页。
㊼《度支部奏妥酌清理财政章程缮单呈览折附清单》，《清末筹备立宪档案史料》下册，第 1029 页。
㊽《度支部奏酌拟清理财政处各项章程折并清单》（宣统元年二月三十日），《大清宣统新法令》第 2 册，第 47 页。
㊾《宪政编查馆大臣奕劻等奏报各省筹办宪政情形折》（宣统二年十一月十三日），《清末筹备立宪档案史料》下册，第 798 页。
㊿ 杨寿枏《觉花寮杂记》卷 1，第 5 页，《云在山房类稿》，1930 年刊本。
(51)《光绪宣统两朝上谕档》第 35 册，第 476 页，宣统元年十一月十八日上谕。
(52)《读十九日整顿盐务上谕》，《申报》宣统元年十一月二十一日，第 1 张第 3 版。
(53)《专电》，《申报》宣统二年正月二十九日，第 1 张第 2—3 版，《宣统政纪》卷 30，宣统二年正月下，《清实录》第 60 册，第 539 页。
(54)《光绪宣统两朝上谕档》第 36 册，第 99 页，宣统二年四月十一日上谕。
(55)《宣统政纪》卷 61，宣统三年八月下，《清实录》第 60 册，第 1083—1085 页。
(56)《度支部奏各省财政统归藩司综核折》（宣统元年四月初六日），《大清宣统新法令》第 5 册，第 7 页。
(57)《光绪宣统两朝上谕档》第 35 册，第 190 页，宣统元年四月初六日上谕。
(58) 胡思敬《国闻备乘》，上海书店出版社 1997 年版，第 96 页。
(59)《庆亲王奕劻等奏厘定中央各衙门官制缮单进呈折》（光绪三十二年九月十六日），《清末筹备立宪档案史料》上册，第 464 页。
(60)《法部奏酌拟司法权限折并清单》（光绪三十三年四月初三日），《大清光绪新法令》第 9 类，司法，司法权限，第 15 册，第 101 页。
(61)《厘定官制大臣致各省督抚通电》（光绪三十二年九月十九日），侯宜杰整理《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总 76 号，第 52、53 页。
(62)《致军机处厘定官制大臣》（光绪三十二年十一月十八日），《张之洞全集》第 11 册，第 9560 页。
(63)关于张之洞反对“司法独立”的详情，参见拙著《张之洞与清末新政研究》，上海书店出版社 2003 年版，第 276—279 页。
(64)《总司核定官制大臣奕劻等奏续订各直省官制情形折附清单》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 504、507、510 页，《光绪宣统两朝上谕档》第 33 册，第 91 页，光绪三十三年五月二十七日上谕。
(65)以上参见《光绪朝东华录》第 4 册，总 4685、4686 页，光绪二十七年六月癸卯、甲辰上谕。
(66)《清朝续文献通考》（二）卷 133，职官 19，考 8925。
(67)《光绪朝东华录》第 5 册，总 5118 页，光绪二十九年十一月丁亥、己丑上谕。
(68)《光绪朝东华录》第 5 册，总 5677—5678 页，光绪三十三年五月癸巳、甲午上谕。
(69)《民政部奏部厅官制章程折并章程二》（光绪三十二年十二月十七日）、《民政部奏厘定本部及内外城巡警总分厅权限章程折并清单》（光绪三十三年正月二十二日），《大清光绪新法令》第 2 类，官制 1，京官制，第 3 册，第 27、30 页。
(70)《清史稿》卷 116，志 91，职官 3，第 1 册，第 897 页。
(71)胡思敬《劾度支部尚书载泽把持盐政折》（宣统二年三月十一日），《退庐疏稿》卷 2，南昌问影楼 1913 年刻本，第 19—20 页。
(72)《光绪宣统两朝上谕档》第 26 册，第 140 页，光绪二十六年五月二十五日上谕。
(73)《庚子五月二十三日致东京钱念劬》，《张之洞庚子年发电稿摘抄》第 1 函，中国社会科学院近代史研究所图书馆藏档案（以下简称“所藏档”）甲 182—32。
(74)《1900 年 6 月 17 日江汉关税务司何文德（J. H. Hunt）致赫德函》，中国近代经济史资料丛刊编辑委员会主编《中国海关与义和团运动》，中华书局 1983 年版，第 80—81 页。
(75)《光绪朝东华录》第 4 册，总 4522—4523 页，光绪二十六年五月庚午。
(76)《清史稿》卷 448，列传 235，饶应祺，第 4 册，

第 3211 页。
⑺《庚子十月十九日西安谭道来电》，《张之洞存各处来电》第 42 函，所藏档甲 182-144。
⑻《光绪宣统两朝上谕档》第 26 册，第 483 页，光绪二十六年十二月二十六日上谕。
⑼《辛丑八月十二日西安梁太史来电》，《张之洞存各处来电稿》，所藏档甲 182-435。
⑽《寄东抚袁》（光绪二十六年五月三十日），中国科学院历史研究所第三所主编 《刘坤一遗集》第 3 册，中华书局 1959 年版，第 1433 页。
⑾《时局危迫谨合词敬陈四事折》（光绪二十六年六月十八日），廖一中、罗真容整理 《袁世凯奏议》上册，天津古籍出版社 1987 年版，第 161—162 页。
⑿《会衔电奏》（由济南转发，光绪二十六年六月十九日），《张之洞全集》第 3 册，第 2154 页。
⒀《致上海李中堂、盛京堂，江宁刘制台，济南袁抚台》（光绪二十六年八月初五日亥刻发），《张之洞全集》第 10 册，第 8253 页。
⒁《致江宁刘制台，上海李中堂、盛京堂》（光绪二十六年八月初七日午刻发），《张之洞全集》第 10 册，第 8260 页。
⒂《时局变迁急筹补救痛哭沥陈折》（光绪二十六年八月初一日），顾廷龙、戴逸主编 《李鸿章全集》第 16 册，安徽教育出版社 2008 年版，第 207—208 页;《光绪朝东华录》第 4 册，总 4538 页，光绪二十六年八月丙子上谕。
⒃《庚子七月二十三日致上海英法俄德美日本各国总领事电》，《张之洞致各省及外洋电稿》第 1 函，所藏档甲 182-30。
⒄参见拙稿 《地方督抚与清末新政的启动》，待刊。
⒅陈曾寿 《读广雅堂诗随笔节录》，许同莘存 《广雅遗事及赵风昌来函等件》，所藏档甲 622-4。
⒆《光绪宣统两朝上谕档》第 29 册，第 352 页，光绪二十九年十一月二十六日上谕。
⒇《筹议约束鼓励游学生章程折并清单》（光绪二十九年八月十六日），《张之洞全集》第 3 册，第 1580—1586 页。
(91)舒新城 《近代中国留学史》，中华书局 1933 年版，第 154 页。
(92)《请立停科举推广学校并妥筹办法折》（光绪三十一年八月初二日），《袁世凯奏议》下册，第 1187 页。
(93)《光绪宣统两朝上谕档》第 31 册，第 115 页，光绪三十一年八月初四日上谕。
(94)《论各省督抚近日权势之盛》，《时报》光绪三十二年六月十九日，第 1 版。
(95)《外论选译》，《宪政初纲》（东方杂志临时增刊），上海商务印书馆光绪三十二年十二月版，第 12 页。
(96)载泽 《考察政治日记》，岳麓书社 1986 年版，第 579 页。
(97)《出使各国考察政治大臣载泽等奏在日本考察大概情形暨赴英日期折》，《清末筹备立宪档案史料》上册，第 6 页。
(98)《镇国公载奏请宣布立宪密折》，《宪政初纲》（东方杂志临时增刊），“奏议”，第 4—5 页。
(99)《光绪宣统两朝上谕档》第 32 册，第 128 页，光绪三十二年七月十三日上谕。
(100)(102)陶湘 《齐东野语》（光绪三十二年十月初七日），陈旭麓、顾廷龙、汪熙主编 《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，上海人民出版社 1979 年版，第 30、26 页; 第 31 页。
(101)《京师近信》，《时报》光绪三十二年八月初五日，第 2 版。
(103)张国淦 《北洋军阀的起源》，杜春和、林斌生、丘权政编 《北洋军阀史料选辑》上册，中国社会科学出版社 1981 年版，第 49 页。
(104)孙宝瑄 《忘山庐日记》下册，第 941—942 页，光绪三十二年十月初二日。
(105)《丙午九月十三、十七日京陈道来电》，《张之洞存各处来电》第 81 函，所藏档甲 182-183。
(106)《各大臣对于改革官制之意见》，《时报》光绪三十二年八月十三日，第 3 版。
(107)《河南巡抚来电》（十月初八日），《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总 76 号，第 62 页。
(108)《致军机处、厘定官制大臣、天津袁宫保》（光绪三十二年十二月二十四日），《张之洞全集》第 11 册，第 9576—9577 页。
(109)《两广总督来电》（十月二十七日午刻到），《清末督抚答复厘定地方官制电稿》，《近代史资料》总 76 号，第 73 页。
(110)《陈昭常奏设责任内阁折》（宣统元年十二月二十二日），中国第二历史档案馆编 《中华民国史档案资料汇编》第 1 辑，江苏古籍出版社 1991 年版，第 122—123 页。
(111)《各督抚请设内阁国会之章奏》，《申报》宣统二年十月初一日，第 1 张第 4、5 版。
(112)《光绪宣统两朝上谕档》第 36 册，第 376—377 页，宣统二年十月初三日上谕。
(113)参见拙文 《论清末预备立宪时期的责任内阁制——侧重清廷高层政治权力运作的探讨》，《明清论丛》第 8 辑，紫禁城出版社 2008 年版。
(114)在丙午官制改革中，慈禧太后以光绪皇帝的名义发布关于中央官制改革的上谕，明确规定各部院大臣官缺不分满汉，有谓 “各部堂官均设尚书一员、侍郎

二员，不分满汉。”（《光绪宣统两朝上谕档》第32册，第196页，光绪三十二年九月二十日上谕）

⑮史晓风整理《恽毓鼎澄斋日记》第1册，光绪三十一年四月初八日、五月二十八日，浙江古籍出版社2004年版，第269、274页。

⑯陶湘《齐东野语》（光绪三十二年十一月二十六日），《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，第34页。

⑰陶湘《齐东野语》（光绪三十二年十月初七日），《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，第31页；袁世凯《恳恩开去各项兼差折》、《陆军各镇请分别归部留直统辖督练片》（光绪三十二年十月初三日），《袁世凯奏议》下册，第1417—1420页。另据报道“袁宫保此次辞去要差之原由，闻系秋操复命召见时力陈改革官制办法，太后谓其权势太重，颇事疑忌。袁随对庆邸言：精力不及，差事太多，大部既有不能兼差之条，彼似亦应息肩，前此屡辞，朝命未允，尚求王爷代求云云。庆邸谓：且俟官制发表后再说。故日前有辞去八要差之举，盖践前此之言也。”（《京师近信》，《时报》光绪三十二年十月十六日，第2版）

⑱陈夔龙《梦蕉亭杂记》，中华书局2007年版，第90页。

⑲《丁未五月初九日京高道来电》，《张之洞存各处来电稿》第2函，所藏档甲182-445。

⑳岑春煊《乐斋漫笔》（1930年），何平、李露点注《岑春煊文集》，广西人民出版社1998年版，第507、509页。

㉑《光绪朝东华录》第5册，总5681页，光绪三十三年五月丁酉上谕。

㉒恽宝惠《清末贵族之明争暗斗》，中国人民政治协商会议全国委员会文史资料委员会编《晚清宫廷生活见闻》，中国文史出版社2000年版，第57页。

㉓《丁未七月二十三、二十四日京邹道来电》，《张之洞存各处来电稿》第3函，所藏档甲182-446。

㉔《丁未五月二十四日京高道来电》，《张之洞存各处来电稿》第2函，所藏档甲182-445。

㉕陶湘《齐东野语》（光绪三十三年八月至九月），《辛亥革命前后——盛宣怀档案资料选辑之一》，第69页。

㉖具体研究详见拙文《清末预备立宪时期的平满汉畛域思想与满汉政策的新变化——以光绪三十三年之满汉问题奏议为中心的探讨》，《民族研究》2011年第3期。

㉗《恽毓鼎澄斋日记》第2册，第577页，宣统三年十二月二十五日。

㉘《学说误国论》，《民立报》1911年5月26日。

㉙王锡彤《抑斋自述》，郑永福、吕美颐点注，河南大学出版社2001年版，第143页。

㉚《中国局势》（1909年10月11日刊，9月24日发），窦坤等译著《〈泰晤士报〉驻华首席记者莫理循直击辛亥革命》，福建教育出版社2011年版，第64页。按：载沣胞弟载洵为海军大臣，载涛为军谘府大臣，而非陆军大臣。

㉛胡思敬《请裁抑亲贵折》（宣统元年六月初五日），《退庐疏稿》卷1，第17—18页。

㉜江春霖《劾洵涛二贝勒疏》（宣统元年七月十三日），《梅阳江侍御奏议》卷2，民国年间刊本，第42页。

㉝《宣统政纪》卷54，宣统三年五月，《清实录》第60册，第980页。

㉞胡思敬《劾度支部尚书载泽把持盐政折》（宣统二年三月十一日），《退庐疏稿》卷2，第20—21页。

㉟胡思敬《国闻备乘》，第83页。

㊱《恽毓鼎澄斋日记》第2册，宣统三年十二月二十五日，第577页。

㊲《恽毓鼎澄斋日记》第2册，宣统三年十一月初八日，第567页。

㊳《左绍佐日记摘录》，宣统三年八月二十九日，中国科学院近代史研究所史料编译组编辑《辛亥革命资料》[《近代史资料》1961年第1号（总25号）]，中华书局1961年版，第510页。

㊴国家图书馆善本部编《赵凤昌藏札》第7册，“关于端方诸况”，国家图书馆出版社2009年版，第140页。

㊵《光绪宣统两朝上谕档》第37册，第247页，宣统三年八月二十三日上谕。

㊶载涛《载沣与袁世凯的矛盾》、载润《隆裕与载沣之矛盾》，《晚清宫廷生活见闻》第72、71页。

㊷张国淦《辛亥革命史料》，香港，大东图书公司1980年版，第108页。

㊸《宣统政纪》卷62，宣统三年九月上，《清实录》第60册，第1132、1140页。

㊹《名心（张曾畴）致（赵凤昌）》，《赵凤昌藏札》第7册，第114—116页。

㊺《绍英日记》第2册，宣统三年十月十一、十二日，国家图书馆出版社2009年版，第247、249页。

㊻《绍英日记》第2册，宣统三年十一月初九日，第265—266页。

㊼《宣统政纪》卷68，宣统三年十一月下，《清实录》第60册，第1248页。

㊽劳祖德整理《郑孝胥日记》第3册，宣统三年十一月初一日，中华书局1993年版，第1372页。

㊾许恪儒整理《许宝蘅日记》第1册，宣统三年十

一月十三、十四日，中华书局 2010 年版，第 387 页。

⑮《宣统政纪》卷 67，宣统三年十一月上，《清实录》第 60 册，第 1242 页。

⑮《绍英日记》第 2 册，第 270—271 页，宣统三年十一月二十六、二十七日、十二月初六日。

⑮《两广总督岑春煊奏请速设资政院代上院以都察院代下院并设省谘议局暨府州县议事会折》（光绪三十三年四月三十日），《清末筹备立宪档案史料》上册，第 500 页。

⑮ 锡良《时局危急密陈管见折》（宣统二年三月十七日），中国科学院历史研究所第三所编《锡良遗稿·奏稿》第 2 册，中华书局 1959 年版，第 1127 页。

⑮《资政院第一次常年会议场速记录》第 9 号，宣统二年九月二十日。

⑮ 胡思敬《请罢新政折》（宣统二年五月二十日），《退庐疏稿》卷 2，第 37 页。

⑮ 参见拙文《清末新政时期地方督抚的群体结构和人事变迁》，载《中国社会科学院近代史研究所青年学术论坛》（2005 年卷），社会科学文献出版社 2006 年版。

⑮ 冯煦《蒿庵随笔》卷 4，第 17 页。

⑮《丁未五月十一日京陈丞来电》，《张之洞存各处来电稿》第 2 函，所藏档甲 182-445。

⑮钱实甫编《清代职官年表》第 2 册，中华书局 1980 年版。

⑯ 陈夔龙《梦蕉亭杂记》，第 117—118 页。

⑯《许宝蘅日记》第 1 册，第 270 页，宣统元年十月十一日。

⑯《宣统三年九月初七日御史陈善同奏折附片一》，故宫档案馆《武昌起义清方档案》，中国史学会主编《辛亥革命》（五），上海人民出版社 1961 年版，第 473 页。

⑯《瑞澂致清内阁请代奏电》（八月二十日），卞孝萱辑《闵尔昌旧存有关武昌起义的函电》，《近代史资料》1954 年第 1 期（创刊号），第 55—56 页。

⑯ 郭孝成《湖南光复纪事》，《辛亥革命》（六），第 135、136 页。

⑯《张人骏致内阁请代奏电》（宣统三年九月初三日酉刻发）、《张人骏复程德全电》（宣统三年八月二十二日申发），《两江总督张人骏辛亥电档选辑》，《历史档案》1981 年第 3 期，第 44—55、33 页。

⑯《张人骏致内阁请代奏电》（宣统三年八月二十三日亥刻发）、《军谘府致张人骏电》（宣统三年八月二十五日亥到）、《张人骏致军谘府等电》（宣统三年八月二十六日申刻发），《两江总督张人骏辛亥电档选辑》，《历史档案》1981 年第 3 期，第 34、36、37 页。

⑯《宣统政纪》卷 61，宣统三年八月下，《清实录》第 60 册，第 1117—1118 页。

⑯《张人骏致内阁请代奏电》（宣统三年八月二十一日戌刻发）、《张人骏致内阁请代奏电》（宣统三年九月初二日亥发）、《张人骏致内阁电》（宣统三年九月初四日巳刻发），《两江总督张人骏辛亥电档选辑》，《历史档案》1981 年第 3 期，第 32、44、45 页。按:张人骏所请度支部拨款，清廷十月初八日谕令“度支部无论如何为难，著即尽力设法筹拨”（《宣统政纪》卷 65，宣统三年十月上，《清实录》第 60 册，第 1211 页），但十月十二日南京城破，张人骏被迫逃往上海。张人骏向上海洋商借款 700 万两，因局势危急，事实上并未成交。（参见徐义生编《中国近代外债史统计资料（1853—1927）》，中华书局 1962 年版，第 56—57 页）

⑯《收陕甘总督等致内阁、度支部电》（十月十八日）、《收陕甘总督致内阁电》（十一月初八日），中国第一历史档案馆编《清代军机处电报档汇编》第 24 册，中国人民大学出版社 2005 年版，第 366、452 页。

⑰《收山西巡抚电》（十一月二十六日），《清代军机处电报档汇编》第 24 册，第 505 页。

⑰《宣统政纪》卷 63，宣统三年九月中，《清实录》第 60 册，第 1175 页。

⑰《收东三省总督致内阁电》（十一月十一日）、《收吉林巡抚致内阁、度支部电》（十一月十二日），《清代军机处电报档汇编》第 24 册，第 463、469 页。

⑰ 参见彭雨新《辛亥革命前夕清王朝财政的崩溃》，载《纪念辛亥革命七十周年学术讨论会论文集》中册，中华书局 1983 年版，第 1323 页。